

CEPAL - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CIEPLAN - CORPORACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS PARA
LATINOAMERICA

**ESTADO, EMPRESARIOS, INSTITUCIONES:
ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACION
PRODUCTIVA**

Editor
Oscar Muñoz

Santiago de Chile, 1996

Esta publicación no ha sido sometida a revisión editorial por parte de la CEPAL. La traducción del artículo “El programa brasileño de calidad y productividad” no tiene carácter oficial. Las opiniones expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición de CIEPLAN ni de la CEPAL.

© ESTADO, EMPRESARIOS, INSTITUCIONES: ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA

© Comisión Económica para América Latina y El Caribe

© Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica

© Derechos reservados para todos los países

Inscripción N° 96209

I.S.B.N.: 956-204-031-3

Diagramación y composición: Patricio Badilla

Diseño de portada: Magda Morales

Primera edición 1.000 ejemplares
Abril de 1996

La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe solicitarse a CIEPLAN

ANDROS, Productora Gráfica

Impreso en Chile - Printed in Chile

PRESENTACION

Este libro presenta un conjunto de trabajos realizados en el Proyecto HOL/93/S91 de la CEPAL sobre "Nuevos actores emergentes para la cooperación técnica entre países en desarrollo. Vínculos entre el gobierno y el sector privado en algunos países de América Latina", el que se llevó a cabo gracias a la cooperación y apoyo financiero de los Países Bajos. Los trabajos fueron presentados y discutidos en un seminario que tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, durante los días 22 y 23 de mayo de 1995. El proyecto fue coordinado por el señor Oscar Muñoz, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Otros consultores que realizaron trabajos específicos fueron los señores Carlos Alba de México, José Cassiolato de Brasil, Gabriel Misas de Colombia y Víctor Prochnick de Brasil. El proyecto contó con el apoyo permanente de los señores Raúl Atria, Asesor Regional Principal para la Cooperación Técnica para el Desarrollo, Unidad de Gestión de Recursos Extrapresupuestarios de la CEPAL y Joseph Ramos, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. La traducción del documento del Sr. Cassiolato así como el trabajo de secretaría fueron realizados por María Helena Charalamby, Roberto Muñoz en edición, Patricio Badilla en diagramación y Magda Morales, en el diseño de la Portada.

CONTENIDO

1. Introducción y síntesis de siete estudios de casos <i>Oscar Muñoz</i>	7
2. Los Proyectos de Fomento Productivo <i>Oscar Muñoz</i>	27
3. Las Empresas Integradoras en México <i>Carlos Alba</i>	61
4. El Programa Brasileño de Calidad y Productividad. Evaluación <i>José E. Cassiolato</i>	79
5. El programa forestal de la Fundación Chile <i>Oscar Muñoz</i>	103
6. El Programa Brasileño para el Fomento de las Exportaciones de Software - SOFTEX-2000 <i>Víctor Prochnik</i>	125
7. La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior: un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México <i>Carlos Alba</i>	141
8. El Fondo Nacional del Café y el Estado en Colombia <i>Gabriel Misas</i>	167

1 INTRODUCCION Y SINTESIS DE SIETE ESTUDIOS DE CASOS

OSCAR MUÑOZ

INTRODUCCION

El tema de las relaciones gobierno-empresarios ha tenido diversas connotaciones a lo largo del tiempo. Durante varias décadas, ellas asumieron un creciente contenido conflictivo, especialmente en aquellos países en que las transformaciones políticas le otorgaron prioridad a las demandas sociales expresadas por los movimientos populares. A menudo, las políticas de redistribución del ingreso y de mejoramiento de la equidad social se confundieron con restricciones al desempeño de la empresa privada y, aun, con la nacionalización de la propiedad productiva. Sin embargo, en períodos recientes se ha revertido esa tendencia y cada vez con más frecuencia se percibe el desarrollo de estrategias de cooperación entre el sector público y el sector privado.

Los cambios políticos y económicos ocurridos en los años ochenta y, en particular, la crisis de los socialismos europeos y del modelo de desarrollo “hacia adentro” de América Latina han contribuido a replantear las orientaciones fundamentales de las políticas económicas. Se ha ido imponiendo en la región una orientación que enfatiza la apertura comercial y financiera, la liberalización de los mercados, un menor protagonismo del Estado y un papel central de la empresa privada como motor del desarrollo. La estrategia de transformación productiva con equidad propuesta por la CEPAL asume estas nuevas orientaciones de las políticas económicas, aunque realza la importancia de alcanzar una competitividad internacional en consonancia con una mayor justicia distributiva. Esto último adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta el deterioro de las condiciones sociales de la región y las dificultades que ha enfrentado la lucha contra la pobreza, situación que contrasta con la experiencia de los países asiáticos de industrialización reciente, que han logrado conciliar la justicia distributiva con una alta competitividad internacional.

En este nuevo marco de políticas, las relaciones entre el Estado y el sector privado adquieren una renovada importancia. Si la empresa privada ha de consolidarse como el factor dinamizador del crecimiento y de la competitividad internacional, ella tendrá que profundizar los cambios que está generando la modernización. Esto es aun más válido si se considera que las nuevas tecnologías productivas tienen dimensiones insospechadas, no sólo en cuanto a sus efectos en los mercados de bienes, sino también en cuanto a las formas de organización e inserción social y política de las empresas. De un modo especial, la introducción de la informática en los procesos productivos está acercando la empresa a los mercados, a las instituciones de la ciencia y la tecnología, a la educación, a las organizaciones sociales y al ámbito internacional.

Se ha fortalecido así el concepto de la participación empresarial en los procesos más amplios de formulación de políticas públicas. El Estado, como último responsable de esas políticas, debe reforzar más que nunca sus vínculos con la empresa privada en la medida que ésta ha pasado a ser un agente principal del desarrollo. Una de las áreas en las que la relación público-privada adquiere especial importancia es la del desarrollo de la competitividad internacional. El desafío para la empresa privada es alcanzar un crecimiento sostenido de la productividad. En el actual contexto económico-social se entiende cada vez mejor que este proceso tiene un carácter sistémico, es decir, no depende exclusivamente de las políticas internas que apliquen las empresas sino también de las condiciones del entorno productivo, lo cual involucra la institucionalidad económica, la infraestructura física y humana, la calidad de los recursos económicos, la disponibilidad de la información relevante, etc.

Algunos enfoques de políticas plantean una gran autosuficiencia del sistema de economía de mercado para resolver esos problemas. Se supone en ellos que un sistema adecuado de incentivos y el establecimiento de reglas claras de propiedad bastarían para proveer a las empresas de los insumos y factores necesarios para una producción eficiente. Estos enfoques son excesivamente simplificados y generalmente no valorizan en forma adecuada los problemas de fallas de mercados o las dificultades de coordinación entre diferentes agentes económicos. Los costos que van implícitos en la superación de esos problemas pueden ser muy altos, especialmente para la gran mayoría del sector de la pequeña y la mediana empresa, sobre todo frente al desafío del aumento de la productividad y el cambio tecnológico. Es por ello que resurge la necesidad de definir políticas activas orientadas al desarrollo a largo plazo y a la constitución de una institucionalidad económica adecuada al nuevo contexto.

Tradicionalmente, la política industrial era el instrumento privilegiado que utilizaban los gobiernos para estimular el desarrollo productivo. Sin embargo, las críticas al excesivo intervencionismo y al fuerte sesgo selectivo de

las políticas industriales tradicionales llevaron primero a desacreditar esas políticas y luego a replantear sus objetivos y estilos de acción. Se rescata actualmente un estilo más indirecto de acción estatal que, sin caer en acciones sustitutivas del mercado o de la iniciativa privada, define la institucionalidad y las reglas del juego de modo de incentivar un desarrollo productivo en estrecha interacción con el entorno económico-social.

En este nuevo enfoque, la cooperación entre los agentes económicos privados y entre éstos y el Estado adquiere una importancia primordial. No se trata de reemplazar la competencia de los mercados, aspecto inherente a este sistema. Pero sí se trata de reconocer que hay ámbitos de la actividad productiva donde la coordinación y la cooperación desempeñan un papel incentivador de una mayor eficacia económica, en tanto que en otros ámbitos la competencia cumple mejor su función clásica.

Este proyecto ha tratado de identificar algunos casos de cooperación público-privada en los cuales se han logrado resultados interesantes en términos de modernización empresarial, aprendizaje tecnológico, desarrollo de la capacidad exportadora, o modificación del entorno institucional. Los estudios de casos tienen la ventaja de mostrar experiencias concretas en las cuales se han podido aplicar principios generales de políticas. Las nuevas estrategias globales tienen que probarse en la práctica, no sólo en cuanto a la aplicación de políticas generales, sino también en cuanto al diseño de institucionalidades específicas que le den forma a las políticas. Los casos estudiados son ejemplos de tales diseños pero, por cierto, ellos no agotan el rango de posibilidades.

En esta síntesis introductoria se hará una presentación general de estos casos, así como de las principales conclusiones obtenidas. Los casos se tipifican en función de los siguientes objetivos principales: modernización empresarial, aumento de la productividad, desarrollo de nuevas exportaciones, mejoramiento de la capacidad negociadora internacional y estabilización.

Por cierto, como suele ocurrir, esta clasificación de experiencias es relativamente arbitraria y no da suficiente cuenta del hecho de que los objetivos señalados se entrecruzan y afectan recíprocamente. Por ejemplo, no cabe duda que la transferencia tecnológica es también un factor de modernización empresarial, y viceversa. Ambos objetivos contribuyen también a la competitividad internacional y al crecimiento de las exportaciones, y por esta vía, a la estabilidad macroeconómica. No obstante, los objetivos señalados constituyen una primera base para el diseño de la política y la evaluación de sus resultados.

Desde otro punto de vista, en todos estos casos hay un elemento estratégico común y es que la cooperación público-privada se da a través de la asociatividad del sector empresarial y de la organización de redes de interacción que van más allá del mercado. Ello ocurre ya se trate de la pequeña o de la

gran empresa, ya se tengan objetivos de estabilización macroeconómica o de enfrentar fallas de mercado a nivel microeconómico.

La presentación de estos casos se guiará de acuerdo al siguiente orden metodológico. Se describirán en primer lugar los objetivos principales buscados en cada experiencia. En segundo lugar, se discutirán los mecanismos diseñados en cada caso, con especial referencia a la división de tareas entre el sector público y el sector privado. En tercer lugar se expondrán algunos de los beneficios generados, para concluir con una breve discusión de las condiciones de aplicabilidad más general que puedan tener las experiencias consideradas.

I. HACIA LA MODERNIZACION EMPRESARIAL

La primera situación analizada corresponde a casos orientados preferentemente a la modernización empresarial. Aquí se consideran los casos de los Proyectos de Fomento (PROFOS) de Chile y de las Empresas Integradoras de México, que tienen por objeto insertar a la pequeña empresa en procesos de modernización y cambio de la mentalidad empresarial. En estas experiencias se ha buscado desarrollar redes empresariales asociativas a través de las cuales el Estado canaliza sus políticas de fomento.

1. OBJETIVOS

La economía chilena fue una de las economías más centralizadas de América Latina desde el período de post-guerra. Las reformas económicas implementadas entre los años setenta y los ochenta buscaron expandir el ámbito de acción del mercado, reducir las funciones y tamaño del Estado y darle una mayor preeminencia al sector privado. En el ámbito de la política industrial se buscó la neutralidad sectorial del Estado y la disminución de la inversión pública, instrumento tradicional para orientar el desarrollo industrial. Se esperaba que, con estas medidas de desregulación, la empresa privada podría convertirse en el factor fundamental del crecimiento.

El gobierno que se inició en 1990 asumió el compromiso de mantener esas orientaciones principales, pero asignándole una mayor prioridad a las políticas destinadas a disminuir las situaciones de inequidad distributiva y a impulsar una función reguladora del Estado en los casos de fallas evidentes de los mercados. Una de las situaciones que preocupó especialmente a las nuevas autoridades económicas fue la desventaja relativa que se estaba creando para la pequeña y la mediana empresa (PYME). Aunque se había logrado un importante perfeccionamiento de los mercados y un desarrollo dinámico del mercado de capitales, era evidente que la pequeña y la mediana empresa care-

cían casi por completo de financiamiento y acceso a la transferencia de tecnologías innovadoras.

Los nuevos instrumentos de políticas se caracterizan por orientarse hacia la demanda de la PYME y sin especificidad sectorial, en lo que se ha denominado “instrumentos horizontales”. Las instituciones tradicionales de fomento, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), se han convertido en instituciones de “tercer piso”, para asignar sus recursos de fomento a través del mercado.

Sin embargo, la escasa difusión de la información sobre estas políticas y las condiciones de acceso excesivamente restrictivas seguían siendo obstáculos para una gran mayoría de empresas pequeñas y medianas.

Estos problemas dieron origen, entonces, a la iniciativa de organizar al sector en pequeñas redes empresariales a fin de generar un aprendizaje colectivo acerca de cómo insertarse en los mercados y cómo utilizar los instrumentos de políticas disponibles. Estas redes han sido denominadas “Proyectos de Fomento” (PROFOS).

De un modo similar, la economía mexicana ha estado viviendo un proceso de reformas económicas, liberalización comercial e integración al mercado norteamericano que ha desafiado la capacidad de transformación de la industria nacional. La pequeña empresa y los microproductores enfrentan estos procesos con especial vulnerabilidad. Ello impulsó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a comienzos de los años noventa a desarrollar un programa destinado a elevar la capacidad de organización de los pequeños productores. La experiencia asociacionista de Italia estimuló la búsqueda de nuevas fórmulas para facilitar la formación de redes locales de microproductores, que se convirtieran en mecanismos de acceso a los mercados, a las tecnologías y a la modernización. Estas redes son las denominadas “Empresas Integradoras”.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

Las dos experiencias comentadas buscan desarrollar una capacidad organizativa destinada a la modernización empresarial de sectores que tradicionalmente sufren severas desventajas competitivas por su debilidad financiera, tecnológica y educacional. Adicionalmente, los beneficios de las políticas de fomento tienen escasa llegada a ellos, por su desvinculación de las instituciones del Estado y por las condiciones de acceso que se imponen, difíciles de cumplir. De esta manera, las estrategias diseñadas buscan superar los enfoques tradicionalmente asistencialistas que empleaba el Estado mediante metodologías que se orientan a estimular a los empresarios a realizar un aprendizaje en el trabajo colectivo, que les permita asumir una actitud más dinámica y de progreso. Se

trata que los propios empresarios sean los protagonistas de su aprendizaje, el cual se lleva a cabo en un proceso interactivo. La responsabilidad del Estado se focaliza en el diseño del marco institucional general destinado a poner en marcha las iniciativas empresariales y en la oferta de incentivos para emprender esas acciones, pero en último término la expectativa es que su intervención sea temporal y prescindible.

En el caso de los PROFOS de Chile, la agencia gubernamental responsable de la definición (y reglamentación) del marco institucional es la CORFO, la cual ha establecido las formas de operación, condiciones de acceso, seguimiento y evaluación de la política. Sin embargo, el modelo institucional es descentralizado, en cuanto, una vez definidas las características generales del sistema, la CORFO designa una institución encargada de gestionar el funcionamiento de las redes de PYMES. El Servicio de Cooperación Técnica, institución tradicionalmente especializada en el fomento de la PYME en Chile, ha sido la primera agencia organizadora de PROFOS, pero luego han seguido otras que, incluso, pertenecen al sector privado. Se trata principalmente de la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) y del Instituto Textil. La expectativa es que otras organizaciones gremiales de los empresarios podrían continuar asumiendo responsabilidades sectoriales para la gestión de nuevos PROFOS, a fin de masificar la experiencia.

En Chile, como en México, el sistema busca la organización de un pequeño grupo de empresas, las cuales deben constituirse como colectivo, adoptando alguna forma jurídica (hasta ahora han sido sociedades anónimas o asociaciones gremiales). El objetivo del grupo es desarrollar un programa de actividades generadoras de externalidades y aprendizajes colectivos. En Chile, el incentivo inicial que ofrece el Estado es un subsidio al financiamiento de las actividades colectivas, el cual puede ascender hasta un máximo de 70% del valor presupuestado. En México no hay aporte directo del Estado, pero sí franquicias tributarias, créditos preferenciales y acceso a cursos de capacitación (del Programa de Desarrollo Empresarial de NAFIN).

La gestión del Profo está a cargo de un Gerente, designado por la institución patrocinadora. Por su parte, los empresarios designan un Presidente del Profo, el cual es uno de los empresarios participantes. La función del Gerente es formular el programa anual de actividades, con la participación de los empresarios, y proponer y gestionar nuevos negocios del Profo, ya sea entre las propias empresas participantes o con empresas ajenas al grupo.

Los empresarios de los PROFOS asumen plena responsabilidad en la realización de las actividades comunes y una responsabilidad parcial, pero creciente, en el financiamiento de las mismas. Las autoridades estatales esperan un aumento progresivo de la contribución privada y, de acuerdo al reglamento, al cabo de tres años debe terminar la contribución del Estado. En ese

momento la continuidad del Profo depende totalmente de la iniciativa empresarial.

Mientras en los PROFOS chilenos existe una estrecha identidad con los empresarios, las Empresas Integradoras mexicanas tienen una mayor autonomía respecto de sus propias empresas. Se trata de una sociedad de servicios, diseñados primariamente para las empresas constituyentes, pero el personal de las Empresas Integradoras debe ser completamente diferente del personal de las empresas integradas.

3. EFECTOS

Los efectos deben ser evaluados en función de los objetivos principales de la política. Aunque el objetivo último es el aumento de la competitividad de la PYME, éste es un resultado progresivo de una serie de resultados intermedios que busca esta política en forma más explícita. Entre éstos están el cambio de la mentalidad empresarial, el desarrollo de la capacidad de asociación y el establecimiento de relaciones de confianza y de cooperación, allí donde antes prevalecían el desconocimiento recíproco, en el mejor de los casos, y la desconfianza abierta, como situación más probable. Junto a los cambios económicos, se esperan cambios culturales y sociales que conviertan a los pequeños productores en actores dinámicos de su propio desarrollo y el de su comunidad. Es por esto que la evaluación de beneficios supone una consideración amplia de los distintos resultados esperados, los cuales pueden generarse en forma progresiva.

Un indicador del logro en este aspecto lo da la rápida difusión de la experiencia. En Chile, ella se puso en marcha en 1991 y los primeros PROFOS estaban organizados en 1992, gestionados por SERCOTEC, llegándose ese año a la cifra aproximada de 18 PROFOS, con cerca de 200 empresas; a fines de 1994 ya existían 67 PROFOS, con casi 800 empresas, gestionados por cinco instituciones. Se esperaba que esta tendencia continuara en forma progresiva durante 1995, extendiéndose incluso a otros sectores de la economía. En México entre principios de 1993 y fines de 1994 se habían organizado 90 empresas integradoras.

Aunque aun es prematuro calificar el crecimiento de la producción y de la productividad (y la información todavía no está disponible), estimaciones preliminares sobre los PROFOS chilenos sugieren crecimientos del volumen de actividad (por ejemplo, ventas) superiores al 14% en 1993 para el conjunto de PROFOS gestionados por SERCOTEC. Ello ha sido acompañado de un importante aumento de la productividad, lo que implica un lento crecimiento del empleo. Por supuesto, esta tendencia no es homogénea, ya que se perciben fuertes diferencias entre los diferentes PROFOS.

Otros tipos de beneficios no son menos importantes. Una gran cantidad de empresarios valorizan altamente el aprendizaje logrado. La demostración de otros casos, las giras de negocios, los cursos de capacitación constituyen experiencias prácticas y culturales que ellos consideran altamente relevantes para el cambio. Para una gran cantidad de pequeños productores mexicanos, las Empresas Integradoras les están permitiendo el paso de la economía subterránea a la economía formal, con capacidad de acceder al financiamiento, a nuevos mercados y tecnologías. No menos valorada es la capacidad de interlocución que logran con los representantes del Estado, tanto a nivel local como federal, lo que significa abiertamente un camino de superación de la marginación institucional. Muchas Empresas Integradoras se han convertido incluso en espacios de socialización de problemas de la comunidad local.

4. APLICABILIDAD

Las experiencias comentadas muestran que los modelos de asociación son susceptibles de rápida masificación en el sector PYME. En Chile un factor estratégico es la participación de instituciones intermedias que actúen como agentes patrocinadores entre el Estado y los empresarios. El éxito depende de que estas instituciones hayan podido establecer relaciones de cooperación con las empresas respectivas, así como del conocimiento específico que esas instituciones tengan de las empresas.

Aunque el objetivo inmediato que pretende esta política es desarrollar relaciones de confianza y de cooperación entre los empresarios de un sector, las autoridades chilenas han estimado que, para el éxito de la fase inicial, es imprescindible partir de una base mínima de conocimiento recíproco entre los empresarios y, aun más, de algunas formas de cooperación previamente existentes, como las uniones de crédito en México. Algunos intentos en que esas condiciones no se cumplieron terminaron en fracasos. La experiencia mexicana confirma esta presunción. Otro factor que contribuye a resultados positivos es el nivel profesional de los empresarios, ya que a mayor formación técnica existe también una mayor capacidad de trabajo en equipo y de creatividad para desarrollar relaciones mutuas.

Una condición que reiteradamente ha demostrado su importancia es la relativa homogeneidad entre los empresarios participantes, especialmente en relación a sus tamaños respectivos y capacidad económica. Una relativa homogeneidad contribuye a cierta equidad en la distribución de las responsabilidades y de los costos del trabajo colectivo. De otra manera, rápidamente se constituyen segmentaciones entre sub-grupos de empresarios, los cuales siguen dinámicas diferentes según los intereses respectivos, que terminan erosionando los intereses más generales.

II. HACIA EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

En un segundo tipo de casos el objetivo específico ha sido el aumento de la productividad y de la transferencia tecnológica. Los casos que lo ilustran son el Programa Brasileño de Mejoramiento de la Productividad y la Calidad (PBPQ) y los programas de la Fundación Chile.

1. OBJETIVOS

El Programa Brasileño de Productividad y Calidad está inserto en la nueva política industrial que Brasil está aplicando en los años noventa. Su objetivo principal es aumentar en forma sostenida la competitividad internacional de la industria brasileña. Las principales políticas se orientan a disminuir gradualmente el proteccionismo y los excesos regulatorios y ordenar el complejo sistema de incentivos para la innovación tecnológica. La política está basada en tres grandes programas, uno de los cuales se orienta al mejoramiento de la productividad y calidad en las empresas brasileñas. Se pretende incorporar a las empresas a proyectos de innovación en los métodos de gestión, formación de recursos humanos orientados a la calidad y adecuación de servicios tecnológicos para la calidad. Se le da especial importancia a un enfoque sistémico, que articule las diversas agencias gubernamentales, estatales y locales, con las empresas y sus organizaciones.

En el caso de Chile, hasta los años setenta el país carecía de instituciones expresamente diseñadas para la transferencia de tecnologías al sector privado, en función de necesidades específicas de producción. La institucionalidad existente estaba ligada al Estado o a las universidades y no siempre estaba en sintonía estrecha con la empresa privada. La Fundación Chile, institución fundada en 1975 por un acuerdo entre el gobierno de Chile y la International Telegraph and Telephone (ITT), ha significado un diseño innovador en este sentido, al constituirse en un instrumento eficaz de aumento de la productividad en sectores en los que, a pesar de tener el país ventajas comparativas naturales, no se estaba incorporando suficiente valor agregado.

El Programa Forestal de la Fundación Chile surgió ante la evidencia de las enormes ventajas naturales que tiene Chile para el desarrollo de este sector. El crecimiento de las plantaciones ha sido muy alto durante las últimas décadas, lo que ha contribuido a un desarrollo exportador sin precedentes. Sin embargo, había un atraso tecnológico evidente en los procesos de producción forestal y en la elaboración de sus productos. La desconfianza recíproca entre las grandes empresas competidoras les impedía realizar esfuerzos conjuntos para acceder a tecnologías modernas y generar servicios, como la capacitación de trabajadores, que podían ser de mutuo beneficio. El Programa Forestal surgió con los objetivos de estimular la transferencia de tecnologías más avanza-

das, desarrollar servicios de consultoría técnica y propender a la organización de grupos de trabajo empresarial que facilitaran el aumento de la productividad mediante la creación de externalidades.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

El programa brasileño para la calidad es básicamente una política que busca articular las instituciones y agentes productivos a través de proyectos específicos que culminen en mejoramientos de productividad y calidad. Se trata de un ordenamiento institucional con una visión estratégica, manteniendo el máximo de descentralización posible. La dirección general del programa está a cargo de un Comité Nacional de Calidad y Productividad, presidido por el Secretario General de la Presidencia de la República. Este Comité debe generar las directrices estratégicas generales, así como realizar evaluaciones periódicas de los resultados. El Comité es secundado por una coordinación ejecutiva y por subcomités generales y comités sectoriales.

En el caso de Chile, se ha adoptado un enfoque diferente. Una de las características más específicas de la Fundación Chile es su posibilidad de combinar dos atributos: una gran autonomía con respecto al gobierno, que le permite operar con gran flexibilidad y eficacia empresarial; y la orientación que le define su carta fundacional hacia la producción de bienes públicos y externalidades en el ámbito de la transferencia tecnológica, como objetivo último.

Su modo de operar se basa en el principio de que los servicios prestados deben corresponder a necesidades expresadas por los usuarios, los que deben contribuir al financiamiento de una parte de los costos. Los usuarios deben involucrarse además en una actividad colectiva, ya que en definitiva se trata de generar un aprendizaje común en el uso de nuevas tecnologías.

Una de las actividades centrales es la organización de grupos de transferencia tecnológica, formados conjuntamente por empresarios y la Fundación Chile. Estos grupos definen autónomamente su programa de trabajo, que puede incluir desde giras al exterior, para contactar centros tecnológicos avanzados, proveedores de bienes de capital, consultores, etc., hasta cursos de capacitación para el uso de nuevas técnicas o visitas a terreno. Se ha puesto también gran énfasis en el desarrollo de programas de software, tanto para la producción como para la gestión y comercialización.

Otro tipo de actividades consiste en la organización de empresas demostrativas de las mejores prácticas, las que son filiales de la Fundación. A futuro se contempla la organización de empresas mixtas, con socios externos que contribuyan en aspectos específicos en los cuales la Fundación estima necesario el aporte de otros socios.

3. EFECTOS

En el caso brasileño, como el PBPQ es básicamente un programa de coordinación y no dispone de fondos propios para asignar, es difícil juzgar sus efectos en términos de uso de recursos. El escaso tiempo transcurrido desde su inicio dificulta también una evaluación de resultados en términos de aumentos de productividad. Las acciones realizadas van especialmente dirigidas hacia la creación de una conciencia empresarial y social acerca de la importancia de la calidad. Ellas incluyen la elaboración de un boletín informativo bi-mensual, la institución de un Premio Nacional de Calidad y el uso permanente de los medios de comunicación para difundir informaciones sobre calidad y productividad. Algunos efectos indirectos son nuevas iniciativas tomadas por instituciones públicas y por programas existentes para abrir líneas de apoyo a proyectos de mejoramiento de la calidad. Por ejemplo, el Ministerio de Ciencia y Tecnología creó un Proyecto de Especialización en Gestión de Calidad, con financiamiento de 7 millones de dólares, que permitió capacitar a 16 000 personas. Otras instituciones han implementado proyectos similares.

Con respecto al Programa Forestal de la Fundación Chile, en sus aproximadamente seis años de existencia se han organizado nueve grupos de transferencia tecnológica y cuatro empresas demostrativas, aparte de varios otros servicios de consultoría y publicaciones especializadas. Aunque no se dispone todavía de una evaluación precisa de los beneficios, se estima que ellos son muy altos y desproporcionados a la pequeña magnitud de los costos. Especialmente en el área de producción de software, se estima que algunos beneficios generados a las empresas participantes superan los 40 millones de dólares, con costos variables del orden de los 50 000 dólares en dos años.

4. APLICABILIDAD

En cuanto se trata de un programa de articulación y creación de sinergia, puede considerarse que el PBPQ tiene amplia aplicabilidad, reconociéndose las diferencias de desarrollo tecnológico entre los países. Es un programa que no se basa en el uso de recursos adicionales, sino trata de potenciar y coordinar actividades que están en realización y financiadas con sus propios presupuestos. Pero no debería desconocerse que tal objetivo presenta otro tipo de dificultades, relacionadas con las inercias institucionales y las rigideces burocráticas que, muchas veces, impiden reformular objetivos, eliminar trabas y movilizar personas. Por otro lado, Brasil tiene una tradición de desarrollo industrial que le ha permitido crear una amplia infraestructura científica y tecnológica que, sin duda, constituye una importante herencia para dar un salto hacia un nuevo estilo de desarrollo, basado en la competitividad internacional. En la

medida que otros países no dispongan de este acervo, deben sustentar sus esfuerzos sobre bases más primarias.

En contraste, aunque la Fundación Chile posee una estructura organizativa formalmente sencilla, ha alcanzado un éxito que está muy relacionado con condiciones muy propias y que han venido conformando una cultura institucional. Desde el punto de vista institucional, la autonomía de que ha gozado le ha facilitado una gestión expedita y eficiente. Pero la composición y estilo de trabajo del grupo humano han sido los factores más relevantes. Por una parte, una alta calidad técnica y profesional han sido determinantes de la legitimidad ante los eventuales usuarios. En segundo lugar, la capacidad de gestionar y organizar grupos de trabajo en sectores acostumbrados a desconfiar y donde prevalecen estilos individualistas es una característica esencial para el funcionamiento de este tipo de instituciones. Finalmente, se requiere también credibilidad y confianza internas entre los miembros del equipo técnico y directivo, ya que, por operar en un área donde las iniciativas individuales son de gran importancia y pueden tener enormes efectos pecuniarios, el respeto a la confidencialidad y a los derechos recíprocos es una condición imprescindible para la cohesión del grupo.

III. ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO EXPORTADOR

El Programa Brasileño para el Fomento de las Exportaciones de Software (SOFTEX-2000) es un esfuerzo para aprovechar una ventaja competitiva adquirida, como es una buena dotación de recursos humanos altamente calificados, en el desarrollo de un nuevo sector exportador. Además, el sector informático es muy estratégico para el aumento de la competitividad sistémica de la industria nacional.

1. OBJETIVOS

El Programa SOFTEX-2000 está motivado por varias circunstancias internacionales y nacionales. La globalización económica y el rápido crecimiento del mercado internacional de informática son factores de evidente estímulo para el posicionamiento competitivo de los países en desarrollo. Brasil, por su tamaño y larga trayectoria de desarrollo industrial, es uno de los países más capacitados de América Latina para asumir ese desafío. Ya durante los años ochenta se implementó una política nacional de informática que, sin embargo, no fue exitosa ni siquiera en el marco de la economía muy protegida que prevalecía. Al ser discontinuada en los años noventa, dadas las nuevas políticas de apertura comercial, había una herencia importante, cual era la gran dotación de recursos humanos altamente calificados y la capacidad instalada de

educación superior en informática. Actualmente se imparten 120 cursos universitarios cada año, con 250 egresados de nivel de maestría y 30 egresados a nivel de doctorado.

Confluyeron, por lo tanto, los intereses de una comunidad académica que buscaba una proyección para el desarrollo tecnológico, un sector empresarial interesado en elevar su capacidad competitiva y varias agencias gubernamentales, a nivel federal, estatal y local, motivadas por impulsar iniciativas orientadas al crecimiento exportador. Varias iniciativas concretas se concatenaron para dar origen al programa. En 1990 el Centro de Investigación y Desarrollo de la TELEBRAS realizó un estudio de planificación estratégica para determinar los efectos de la apertura comercial en el desarrollo de esta empresa. De ahí surgieron algunas conclusiones que interesaron al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Estos dos organismos concibieron entonces la idea de diseñar un programa como el SOFTEX-2000. A estas iniciativas se unieron las demandas de la comunidad académica. Las propuestas conjuntas originaron un proyecto de Desarrollo Estratégico de la Informática, uno de cuyos programas es SOFTEX-2000.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

Las unidades básicas de actividad del programa son los llamados “núcleos”. Son organizaciones de base local, constituidas como sociedades sin fines de lucro, formadas por agencias públicas, empresas y comunidad académica. La agencia federal responsable del funcionamiento de los núcleos es el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Esta agencia es también responsable de la iniciativa de organización de núcleos. Los criterios para decidir la organización de núcleos consideran la capacidad de las empresas del área, las posibilidades financieras de los gobiernos locales y las fortalezas de la comunidad académica en el área de informática. El financiamiento de las actividades de los núcleos es compartido por partes iguales entre el CNPq y las organizaciones locales (gobiernos locales y asociaciones empresariales). Las actividades pueden ser de diversos tipos, incluyendo la vinculación de empresas a la Red Nacional de Investigación, la instalación de laboratorios de producción de software, otorgamiento de becas, contratación de estudios, organización de seminarios, oficinas de extensión, participación en ferias y rondas de negocios. Es interesante que los núcleos tienden a privilegiar algunas actividades específicas, en función de sus propias capacidades y de características de la actividad económica regional. Por ejemplo, en San José dos Campos, ciudad sede del polo más importante de la industria aeronáutica bra-

sileña, el núcleo respectivo le otorga prioridad a la producción de software con aplicación en la aeronáutica.

Debe destacarse que este programa, en contraste con las prácticas tradicionales de política industrial, tiene incorporado un procedimiento riguroso de selección de proyectos y de evaluación periódica de los resultados hecha por los pares. Los proyectos deben seguir un camino para ser aprobados. Ellos se originan en los planes anuales que formulan los núcleos y en proyectos que presentan las empresas al núcleo respectivo, donde tienen una primera evaluación y selección. En la segunda fase, los proyectos pasan al nivel del programa SOFTEX-2000, donde son nuevamente seleccionados los mejores. Finalmente pasan al CNPq, donde reciben la aprobación final. Este Consejo realiza además un monitoreo permanente de los proyectos. El programa debe realizar también un seguimiento sistemático, buscando la cuantificación de los resultados.

3. EFECTOS

Algunos de los primeros resultados son los siguientes. Los laboratorios están en su fase de instalación y asignándose becas de estudios por un millón de dólares por núcleo, por tres años. Entre las actividades de cooperación, se ha organizado una oficina en Florida, cuyos gastos de operación se distribuyen entre todos los núcleos (500 dólares por núcleo, al mes) y las empresas que la utilizan (al mismo costo que el núcleo). En noviembre de 1994 17 empresas brasileñas expusieron en la feria COMDEX/FALL94, en Las Vegas. El núcleo de Campinas organizó un seminario internacional, al cual concurrieron las principales empresas de software a nivel mundial. El núcleo de Rio de Janeiro ha estado elaborando programas de exportación a Argentina, a través de rondas de negocios. El núcleo de Curitiba ha organizado el Centro Internacional de Tecnología de Software, formado por veinte instituciones entre agencias estatales, fundaciones de enseñanza y empresas privadas. Este centro ha movilizado 2 millones de dólares para el montaje de un laboratorio.

4. APLICABILIDAD

Varios factores han sido estratégicos en la implementación de este programa. En primer lugar, una alta dotación de recursos humanos calificados en informática permitió no sólo crear una masa crítica para la toma de decisiones y puesta en marcha sino para la propia realización de las actividades del programa. Este tiene un fuerte contenido de formación y capacitación, de manera que la infraestructura académica resulta indispensable. En segundo lugar, el tamaño del país y una larga trayectoria de desarrollo industrial permite la

constitución de un mercado nacional amplio para la producción de software, lo que resulta útil para el desarrollo de un “know-how” y de aplicaciones industriales. Aun cuando el programa ha sido concebido para la exportación, la posibilidad de contar con un amplio mercado local facilita enormemente la competitividad internacional. Este aspecto se ve reforzado en el marco del MERCOSUR, el cual está facilitando contratos con empresas argentinas. Uno de los problemas que se ha detectado para penetrar en los mercados externos es la existencia de economías de escala en la comercialización de software, aspecto que en el caso de Brasil puede verse minimizado al contar el programa con esas condiciones internas. En tercer lugar, la capacidad de gestión y financiamiento locales son condiciones relevantes para la organización descentralizada del programa.

IV. HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD NEGOCIADORA INTERNACIONAL

La organización del sector privado mexicano para abordar las negociaciones de ingreso al Tratado Norteamericano de Libre Comercio provee un buen ejemplo de concertación privada con el Estado, a fin de presentar una estrategia coherente y unificada.

1. OBJETIVOS

La firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988 le planteó a México el desafío de prepararse para buscar su incorporación a ese Tratado o quedar progresivamente aislado de un bloque regional al cual debería pertenecer en forma natural. Por otra parte, las reformas económicas y la apertura comercial que siguieron a la crisis financiera de los 80 intensificaron la necesidad de abordar estratégicamente su inserción internacional.

Puesto que México tenía una larga tradición de organizaciones gremiales, el gobierno consideró oportuno invitar al sector privado a asumir una participación muy activa en las negociaciones, una vez que tuvo indicios de una respuesta favorable por parte de sus posibles socios norteamericanos. Para ello el propio sector privado tomó la iniciativa de organizar un grupo de trabajo que avanzara en el análisis de los principales problemas que enfrentaba el sector privado e hiciera propuestas para definir una agenda común ante el gobierno. Tal grupo fue la “Coordinación de Organismos Empresariales de Comercio Exterior” (COECE). Los dirigentes empresariales pusieron gran énfasis en que esta agenda fuera representativa de los diversos sectores, a fin de que tuviera la legitimidad política necesaria. Como podía esperarse, había diferen-

cias de opiniones y en no pocos sectores empresariales prevalecía una actitud escéptica ante una posible cooperación con el gobierno. Después de sucesivas extensiones de la representatividad del organismo, COECE quedó estructurado de modo de cumplir las funciones de elaborar los estudios pertinentes para el diseño de una estrategia de negociación, asesorar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) durante el proceso negociador y dirigir las comunicaciones hacia la opinión pública nacional e internacional.

La estrategia de trabajo para cada uno de los sectores productivos se organizó a partir de las siguientes cuestiones básicas que deberían ser resueltas: 1) Demandas a pedir a los otros socios; 2) Aspectos susceptibles de negociación; 3) Aspectos no susceptibles de negociación para México; 4) Infraestructura legal, fiscal y operativa requerida por cada sector para asegurar su competitividad.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

La COECE depende jerárquicamente del organismo máximo del sector privado, el Consejo Coordinador Empresarial, el cual agrupa a decenas de organizaciones, asociaciones y cámaras del sector privado. La dirección de COECE se estructuró con un Presidente, cuya designación recayó en un dirigente de amplia trayectoria empresarial y gremial, así como gran experiencia en el campo de las negociaciones con los Estados Unidos, junto a un grupo de coordinadores sectoriales. Por último, por sugerencia del Senado, se designó un Comité Asesor en Comercio Internacional integrado por representantes del gobierno, del sector privado, del sector laboral y del sector académico.

En la práctica, este Comité asumió la responsabilidad ejecutiva en la realización de las tareas indicadas. Se constituyeron grupos de trabajo por sectores y por temas, los cuales alimentaron técnicamente al Comité. Este se reunió periódicamente con los responsables gubernamentales de las negociaciones, a la vez que funcionó como el órgano de consulta y de comunicaciones. Antes de iniciar las negociaciones oficiales, se habían efectuado 400 reuniones entre la COECE y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. A la vez, la COECE instaló una oficina en Washington, D.C., a fin de mantener una comunicación fluida con autoridades de Estados Unidos y Canadá, contratar asesores legales y tener una presencia pública.

Con el objeto de evitar la centralización excesiva y las suspicacias, se acordó que los grupos de trabajo sectoriales harían llegar directamente sus conclusiones a la SECOFI, actuando la COECE solamente en calidad de testigo. Otro principio de operación que se implementó fue un compromiso de confidencialidad de quienes participaran en los trabajos, a fin de no entorpecer las negociaciones.

En junio de 1991 se inició la negociación formal entre los gobiernos de los tres países. Aunque de partida se produjo una frustración de los representantes privados, por cuando en lugar de las negociaciones por sectores se procedió a una negociación por temas, pronto se reorganizaron los equipos. Los negociadores oficiales mantuvieron una estrecha relación con los equipos asesores de los empresarios, sosteniendo además comunicaciones instantáneas entre Washington, D.C. y México. A principios de 1992 estaban los borradores de los textos, los que pasaron a un Comité de Redacción constituido por expertos legales, hasta lograr los textos definitivos. En las reuniones plenarias que siguieron, el sector privado mantuvo permanentemente sus representantes, los que, en ocasiones, llegaron a sumar los 250 (reunión en Dallas, febrero de 1992).

3. EFECTOS

Como resultado del trabajo realizado, la COECE informó de más de 3 000 reuniones, 461 seminarios y 401 estudios, con la participación activa de más de 1 300 empresarios, muchos de alto nivel y, a veces, a tiempo completo. El financiamiento de esta actividad no contó con subsidio público y fue solventado exclusivamente por los propios empresarios.

4. APLICABILIDAD

Se trata de una experiencia muy singular de cooperación público-privada, que no puede entenderse sino en función de la coyuntura especial que vivió México ante la negociación de un Tratado de tanta importancia política y económica. La experiencia es de particular interés si se considera la larga trayectoria anterior de relaciones conflictivas entre el Estado y el sector privado. Una condición que favoreció el cambio de relaciones fue la política de reformas económicas iniciada por el Presidente Salinas de Gortari, que anunciaba una modificación del tradicional centralismo burocrático.

Pero más allá de estas consideraciones de política general, algunos criterios aplicados por los propios dirigentes del sector privado contribuyeron al éxito. Especialmente importante fue la disposición a buscar la representatividad de los distintos sectores, aunque a este respecto cabe la calificación de que los pequeños empresarios no parecen haberse sentido suficientemente incorporados. En segundo lugar, la consulta permanente facilitó la superación de diferencias, en la búsqueda de posiciones comunes que tuvieran suficiente fuerza negociadora. La COECE fue capaz, en suma, de impulsar un estilo novedoso de negociación, que puede constituir un precedente favorable para las futuras relaciones entre el Estado y los empresarios.

V. COOPERACION PARA LA ESTABILIZACION MACROECONOMICA

La economía colombiana se ha destacado como una de las más estables en una región en que la norma ha sido la inestabilidad macroeconómica. Al respecto, se plantea la relevancia que ha tenido históricamente el Fondo Nacional del Café (FONC) como mecanismo de estabilización de los ingresos del que fuera el principal producto de exportación de Colombia.

1. OBJETIVOS

El Fondo Nacional del Café (FONC) fue creado en 1940 en las difíciles condiciones que había creado la segunda guerra mundial para las exportaciones de café. La pérdida de los mercados europeos y la dificultad del mercado estadounidense para absorber la oferta impusieron convenios internacionales a los productores de café para restringir sus exportaciones, mediante el establecimiento de cuotas de exportación. El gobierno colombiano decidió entonces crear el FONC, como un mecanismo de financiamiento de las compras de excedentes. Simultáneamente se estableció una política de regulación del mercado del café que buscó, entre los objetivos principales, el control de las exportaciones de café y sus reintegros de divisas, el establecimiento de un precio interno de referencia y un sistema de impuestos destinados a financiar las adquisiciones de los excedentes de café.

Este objetivo principal se ha mantenido a lo largo del tiempo, y se le han agregado otros dos objetivos: el fomento de programas de investigación y extensionismo tecnológicos en las actividades relacionadas con el café; y el desarrollo de programas sociales para la población ligada a esta actividad.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

La administración del FONC ha correspondido a la Federación Nacional de Cafeteros, el organismo máximo de los productores de café. En la actualidad, esta organización cuenta con alrededor de 200 000 miembros, los cuales generan los órganos representativos de su estructura jerárquica. Estos órganos, desde la base, son los Comités Municipales, los Comités Departamentales; el Congreso Cafetero (celebrado cada dos años) y el Comité Nacional de Cafeteros, que es el organismo responsable de formular y ejecutar la política cafetera y su coordinación con la política económica general. Este Comité Nacional de Cafeteros está constituido por representantes del Congreso Cafetero y por representantes del gobierno, por lo cual es allí donde confluyen las opiniones, intereses y decisiones de uno y otro sector. Adicionalmente, el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros participa en los comités gubernamentales.

mentales de política económica y en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Esta estructura institucional ha tenido una gran estabilidad a lo largo del tiempo, tanto en términos de las organizaciones involucradas como en términos de los dirigentes del sector privado. Esa estabilidad le ha permitido a la dirigencia privada desarrollar una alta capacidad técnica, a la vez que disponer de una autoridad efectiva para implementar los acuerdos. Sin embargo, cabe plantear hasta qué punto existe una suficiente representatividad democrática.

El FONC se complementa con una red de instituciones de comercialización y de financiamiento. La compra, almacenamiento, transporte y embarque del grano es realizada por la institución comercializadora, Almacafé. Para el financiamiento de la producción se creó el Banco Cafetero en 1953, el cual es complementado por otras instituciones como la Caja Agraria y el Fondo Rotatorio de Crédito, para asistir especialmente a los pequeños productores.

3. EFECTOS

Como se ha señalado, el efecto principal de la política cafetera colombiana ha sido la relativa estabilidad macroeconómica a lo largo del tiempo. Ello ha resultado de los acuerdos logrados entre los gobiernos y el principal sector exportador con respecto a la determinación de los precios de referencia del café y del tipo de cambio. El FONC ha sido el instrumento para garantizar esa estabilidad y evitar que los shocks internacionales afectaran severamente los ingresos de los productores e indujeran devaluaciones drásticas, tan comunes en otros países latinoamericanos. Entre 1960 y 1991 el precio real interno del café tuvo muy pequeñas variaciones, pero desde 1992 ha sufrido una caída más pronunciada. El tipo de cambio real ha tenido también sólo pequeñas fluctuaciones hasta 1990, cuando experimentó una devaluación del orden del 25%, tendiendo a retornar a los niveles medios de los años 80.

A un nivel más meso y microeconómico, el FONC ha sido la base de una serie de beneficios para los productores. Desde el punto de vista de los ingresos, además de su estabilidad, ya referida, los pagos al contado a los productores han sido un beneficio tangible con respecto a las antiguas prácticas de pagos diferidos que realizaban los intermediarios. Se estima que, en comparación con otros países exportadores que no cuentan con fondos de estabilización, los productores de café han recibido a largo plazo una mayor proporción del precio internacional, con menores fluctuaciones.

Los otros dos objetivos del FONC han sido también relevantes. Los programas de desarrollo tecnológico han contribuido al control de enfermedades, a la introducción de nuevas técnicas de siembras, al manejo de cuencas, a la reforestación y control de la erosión, al mejoramiento de las técnicas de post-

cosecha, a la introducción de nueva maquinaria. En cuando a los programas de desarrollo social, ellos incluyen iniciativas en las áreas de la educación, de la salud, de la provisión de agua, de electricidad, mejoramientos viales, organización de cooperativas.

Para el sector cafetero y su población trabajadora, el FONC ha cumplido funciones comparables a las del Estado en otras situaciones, excepto que aquí se trata de una institución en la cual el sector privado tiene un papel protagónico.

4. APLICABILIDAD

Una condición central que fue determinante en el desempeño del FONC fue la estructura exportadora tradicional de Colombia, en la que el café representaba una proporción muy alta de las exportaciones. La escasa diversificación del resto de la economía y la baja presencia de otros actores sociales contribuyeron a posibilitar que se alcanzara un alto grado de consenso entre las autoridades nacionales y el sector privado cafetalero. Estas condiciones se han ido perdiendo a medida que la economía colombiana se ha diversificado y nuevos actores han adquirido relevancia. Al caer la importancia relativa del café en las exportaciones, el sector ha perdido capacidad negociadora, a la vez que se han hecho más difusas las relaciones tan directas entre los ingresos del café, el tipo de cambio y la estabilidad macroeconómica que existieron en otro momento. En la actualidad, el café representa sólo un 20% de las exportaciones.

2 LOS PROYECTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

OSCAR MUÑOZ

INTRODUCCION

El presente trabajo trata sobre los Proyectos de Fomento Productivo (PROFOS) impulsados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica de Chile (SERCOTEC), como una forma novedosa de cooperación entre el Estado y el sector privado, en particular en el sector de la pequeña y mediana empresa (PYME), que se ha estado realizando a partir de 1991. Se trata de un estudio de caso exploratorio acerca de esta experiencia, que no tiene más pretensión que mostrar los fundamentos conceptuales y prácticos que han guiado esta política, la estrategia seguida por el Estado para su implementación, algunos resultados concretos obtenidos hasta la fecha y los principales problemas que se detectan de una observación preliminar. El documento está basado tanto en la documentación escrita que hay disponible como en entrevistas personales realizadas a algunos ejecutivos públicos y privados¹.

El trabajo está organizado en las siguientes partes. En primer lugar, se describe las motivaciones, objetivos y acciones iniciales que dieron origen a esta experiencia. La segunda parte presenta la información cuantitativa que está disponible y que muestra las primeras realizaciones concretas, a nivel de

¹ Se deja constancia de la valiosa colaboración prestada por las autoridades del Servicio de Cooperación Técnica y, en particular, por Marco Dini, coordinador nacional de los PROFOS en ese servicio, quien facilitó el material escrito así como los contactos para las entrevistas personales; y por Cecilia Montero, investigadora de CIEPLAN, quien organizó un taller de discusión sobre nuevas formas de desarrollo empresarial. Otras personas que aportaron sus valiosos comentarios fueron Sara Cabrera, Rodrigo Cárcamo, Enrique Carrasco, Roberto Castro, Jean-Ives Delers, Lysette Henríquez, Claudio Maggi, Jorge Marshall, Enrique Román, Andrés Vincens. Por supuesto, ninguno de ellos tiene responsabilidad por lo expresado en este texto.

cada uno de los PROFOS. En la tercera parte se abordan algunos problemas de políticas y aspectos críticos detectados en el funcionamiento de los PROFOS durante sus primeros tres años de funcionamiento. La última parte resume las principales conclusiones sobre esta experiencia. Se agregan dos apéndices que resumen las principales acciones realizadas por uno de los PROFOS más exitosos de la Región de Concepción.

I. ORIGEN Y CONSTITUCION

1. UNA NUEVA FORMA DE RELACION ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Diversas experiencias nacionales de desarrollo industrial han puesto en evidencia la importancia de las relaciones entre el Estado y el sector privado para el éxito de las políticas de crecimiento económico. Las experiencias más conocidas son las del Este Asiático, pero ellas también se han manifestado en países europeos, como Italia, Alemania, etc. De especial interés son los casos de colaboración para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la que tradicionalmente ha enfrentado muchas dificultades para acceder a las fuentes del crecimiento de la productividad.

El enfoque tradicional para apoyar a la pequeña y mediana empresa le otorgaba un fuerte protagonismo al Estado. El diagnóstico partía de la base de que la PYME era un sector con desventajas para acceder a las oportunidades de los mercados y que, por lo tanto, el Estado le debía asignar un subsidio a través de una variedad de instrumentos, como créditos en condiciones preferenciales, asistencia técnica y programas de capacitación empresarial y laboral. En Chile este tipo de políticas fue canalizado a través del Servicio de Cooperación Técnica, filial de CORFO creada en 1954.

Las reformas económicas aplicadas en Chile han cambiado radicalmente y en varios sentidos las relaciones entre el Estado y el mercado. El liderazgo estatal en la inversión y en el crecimiento económico se ha sustituido por un mayor protagonismo del sector privado, especialmente la gran empresa, que ha demostrado una alta capacidad de ajuste y transformación, asumiendo eficazmente los desafíos de la internacionalización de la economía. El Estado ha centrado su acción principalmente en la mantención del equilibrio macroeconómico, en la regulación de monopolios naturales, en la creación de condiciones institucionales estables, en la negociación de acuerdos comerciales internacionales destinados a favorecer la inserción externa de la economía chilena y en la aplicación de políticas sociales destinadas a erradicar la extrema pobreza. El tema de la transformación productiva tuvo menos presencia en la agenda pública, al menos hasta los años ochenta.

En los años noventa se han planteado dos condiciones que han elevado la importancia del objetivo de la transformación productiva para aumentar la competitividad internacional. Por una parte, la transición a la democracia hizo más transparente una serie de problemas sectoriales y regionales, con incidencia en las condiciones sociales. Se trata de actividades que han perdido ventajas competitivas, como la industria del carbón y, más recientemente, la industria textil y del calzado, sectores donde ha aumentado el desempleo y existe gran incertidumbre acerca de su futuro. Se ha generado, así, una demanda por políticas públicas destinadas a favorecer la reconversión productiva. Por otra parte, el propio éxito exportador de la década pasada ha creado condiciones en el mercado de divisas que han provocado la apreciación del peso chileno y han disminuido la rentabilidad de las exportaciones. Se ha planteado la necesidad de adoptar nuevos enfoques para el desarrollo competitivo de las exportaciones, los que deberían basarse en aumentos de la productividad y ajustes empresariales, destinados a incorporar más valor agregado, mejores tecnologías y una fuerza de trabajo más capacitada. Se ha fortalecido, así, la demanda por políticas de transformación productiva y cambio tecnológico.

Pero en el nuevo marco de las políticas económicas, que le otorga preeminencia al mercado y limita fuertemente las acciones selectivas del Estado, las antiguas políticas industriales basadas en prioridades sectoriales y en el protagonismo estatal no tienen cabida y han caído en descrédito. El nuevo gobierno chileno que se inició en 1990 se vio, entonces, fuertemente limitado en su instrumental para implementar políticas de transformación productiva al viejo estilo. Pero el doble propósito de impulsar un desarrollo con equidad puso en evidencia la mayor importancia que debía alcanzar la pequeña y mediana empresa, sector que concentra una alta proporción del empleo y que, además, en la nueva estrategia de convertir al empresario privado en motor del desarrollo, pasaba a tener alta relevancia como vehículo de formación de nuevos empresarios.

El nuevo enfoque de la política de transformación productiva debía reunir, así, varias condiciones. Debía evitar un retorno al protagonismo del Estado, especialmente a su acción discrecional y selectiva a nivel de sectores. Debía operar fundamentalmente a través del mercado y sustentarse en la iniciativa empresarial. Pero, reconocido el hecho de que los mercados fallan, especialmente en el ámbito del financiamiento de la pequeña y mediana empresa y de su acceso al mercado de tecnologías, se justificaría el uso de subsidios que podrían generar beneficios sociales netos. Este enfoque convirtió a la tradicional institución rectora de la política industrial, como era la CORFO, en lo que se denominó "institución de tercer piso". Se trató de que la asignación de los recursos subsidiados se hiciera a través del mercado y, en particular, a través de la banca comercial, subsidiándose sólo el costo del acceso al financiamien-

to, cuando éste era incrementado por barreras de entrada específicas a la PYME. El Estado buscó estimular, así, a la banca comercial a utilizar los instrumentos diseñados para tales fines.

Sin embargo, la experiencia indicaba que este enfoque centrado en la oferta de recursos estatales no estaba siendo eficaz, en cuanto el grado de utilización de los instrumentos diseñados estaba muy por debajo de las expectativas. Había barreras de entrada no contempladas que impedían una mayor utilización de los recursos. Pero, más importante aun, había problemas que eran más de fondo, en cuanto a que una mayor oferta de recursos subsidiados no garantiza un cambio en la mentalidad empresarial, capaz de superar hábitos rutinarios y tradicionales. En términos más generales, ello no asegura la formación de un tejido institucional que profundice las relaciones entre la empresa y su entorno.

En la búsqueda de un factor catalizador y desencadenante de una transformación más profunda, diversas experiencias de industrialización exitosa en distintas partes del mundo han demostrado la importancia que tiene la asociatividad y la pertenencia a redes locales, como factor de cambio y de aumento de la competitividad. También en Chile había positivas experiencias asociativas, como los Grupos de Transferencia Tecnológica en la agricultura, los grupos empresariales de la Fundación Chile y los Comités de Exportación de Pro-Chile. Se trata del reconocimiento de que la información sobre las oportunidades de los mercados no fluye con rapidez y que, a menudo, se generan desventajas competitivas entre empresas, sobre todo pequeñas y medianas, que no disponen de información suficiente y oportuna. Esto abarca no sólo las oportunidades de negocios, sino también las posibilidades de innovación y aun la existencia de instrumentos de políticas disponibles. Tradicionalmente, las políticas industriales intentaban superar esas dificultades mediante la diseminación de información sobre programas de estímulos e incentivos a la inversión, pero el alcance de esas políticas quedaba limitado por la precariedad competitiva de muchas empresas, que les impedía incluso conocer y cumplir las condiciones de acceso. Por otra parte, como se señaló, el descrédito de los enfoques tradicionales de políticas industriales ha llevado a su abandono y a la formulación de nuevos enfoques, más neutrales con respecto a la intervención del Estado.

La organización de redes empresariales e institucionales ha venido a contribuir con un nuevo instrumento en el marco de los nuevos enfoques. Se trata de asociaciones de empresarios, organizadas con el objeto de desarrollar un aprendizaje empresarial colectivo y potenciar las externalidades que se pueden generar de su acción grupal, tanto en la difusión de la información, como en el acceso a nuevas tecnologías de procesos y de gestión, a la comercialización, a la capacitación, al financiamiento, etc. Sin embargo, la organiza-

ción de estas redes enfrenta también dificultades y costos de transacción. Por una parte, hay una inercia del empresario que lo lleva a mantener sus rutinas y a privilegiar la acción individual. Entrar a participar en una acción colectiva impone costos por uso del tiempo, por aportes financieros y, no poco importante, por riesgos asociados a la pérdida eventual de privilegios individuales (por ejemplo, el conocimiento de algún proveedor de mayor calidad, o la disponibilidad de algún contacto personal a nivel del sistema financiero o estatal). Por otra parte, asociarse implica superar desconfianzas naturales hacia personas desconocidas o con las cuales no se ha tenido una práctica común. Hay, pues, un costo implícito en la asociatividad, pero también hay beneficios derivados del aprendizaje que cada participante puede obtener de la acción colectiva, de las economías de escala que se pueden generar por negocios conjuntos, de las externalidades que podrían producirse al estimular la oferta de ciertos servicios necesarios que no estarían disponibles a un precio accesible si no hubiera una demanda colectiva.

El Estado puede, entonces, desempeñar un papel relevante y catalizador, aunque indirecto, al fomentar esas acciones colectivas destinadas a producir beneficios netos. En Chile, la Corporación de Fomento de la Producción y el Servicio de Cooperación Técnica han estado propiciando desde 1990 una política pública de estímulo a la asociatividad de la pequeña y mediana empresa, en el marco del Programa de Apoyo a ese sector que definió el gobierno en julio de 1991.

2. DISEÑO INICIAL DE LA POLITICA

La iniciativa surgió ya a fines de 1990, recién constituido el gobierno democrático del Presidente Aylwin. Uno de los principales objetivos que se fijó el gobierno fue la modernización productiva orientada al desarrollo exportador, con especial énfasis en su componente de equidad distributiva. Por lo tanto, la modernización de la PYME adquiría una gran relevancia, dada la magnitud del empleo generado en este sector. En el Ministerio de Economía se desarrolló la idea, a partir de la observación de experiencias europeas, de que para el desarrollo de iniciativas exportadoras de la PYME era muy difícil la acción individual. Hacía falta un agente externo, catalizador, que potenciara las iniciativas porque de esta manera se podía acceder a beneficios muy superiores a la suma de los eventuales beneficios individuales, si es que éstos se dieran. Por ejemplo, la realización de misiones comerciales al exterior podía ser muy diferente si ella era organizada por un colectivo de empresarios que por éstos aisladamente.

Una segunda motivación fue la constatación de que los nuevos instrumentos horizontales de políticas dirigidos a la PYME (como los Fondos de

Asistencia Técnica (FAT), los Cupones de Bonificación de Seguros de Créditos (CUBOS), etc.)² no estaban llegando a los grupos objetivo por falta de información y de experiencia de los empresarios respecto de cómo operar con esos instrumentos. Estaban acostumbrados al enfoque tradicional y asistencialista del Estado, pero en la nueva modalidad de “políticas de tercer piso” canalizadas a través del sistema bancario no había mucha experiencia.

De este modo, el Ministerio de Economía definió el concepto de “Proyectos de Fomento” (PROFOS) como una entidad asociativa de pequeños y medianos empresarios de un sector y una localidad específicos, destinada a desarrollar colectivamente su competitividad internacional. El Estado se comprometería a subsidiar una parte del costo de funcionamiento de estos proyectos durante un período de tres años, considerado mínimo para un aprendizaje básico por los empresarios acerca de los beneficios de la asociatividad. Eventualmente, el subsidio debería terminar y los empresarios asumir autónomamente su propia organización. La asociación debería darse tanto entre los empresarios como con respecto a alguna agencia estatal (o privada, autorizada por el Estado) que canalizaría los recursos directos aportados por el Estado y proveería la metodología básica para la acción colectiva. Los recursos estatales podrían ser tanto los recursos directos destinados al PROFO como otros recursos asignados a través de los instrumentos de la política de fomento, los cuales están abiertos a cualquier empresa individual que cumpla los requisitos³.

Los objetivos más específicos de esta iniciativa se pueden agrupar según que ellos incidan en el desarrollo de la empresa individual participante, en la acción colectiva del grupo de empresas, y en sus relaciones con el entorno, tanto en términos del mercado propiamente tal como de la institucionalidad local.

Al nivel de la empresa, algunos objetivos típicos son los siguientes:

- a) En el ámbito de la gestión, se busca mejorar la profesionalización, incorporando ya sea algún profesional, o bien, técnicas modernas de contabilidad e información y de diseño estratégico a mediano plazo. Esto último tiene importancia para ayudar a la identificación por el empresa-

2 Ver SERCOTEC, 1992.

3 El Programa de Apoyo a la PYME del gobierno de Chile incluye una gran variedad de instrumentos, adicionales a los PROFOS. En un ámbito asociativo, se destacan la Bolsa de Subcontratación, la Comercializadora de Artesanía, los Comités de Exportación, la Corporación de Capacitación de la PYME, Parques Industriales, Incubadoras de Empresas y Fondos de Aval y Garantías. En el ámbito del extensionismo a empresas individuales están el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), el Programa Modular de Capacitación, el Programa de Capacitación Empresarial, el Sistema de Información Empresarial, el Programa de Fomento a las Exportaciones, la Tarjeta de Crédito para la Producción, entre otros.

- rio de sus objetivos y propósitos principales, en cuanto a su rol productor. Es decir, se trata de definir en qué nicho de la cadena productiva busca ubicarse.
- b) En el ámbito del proceso productivo y tecnológico, se trata de incorporar nuevos diseños de productos, con más valor agregado y calidad, mejorar la organización interna de los talleres, acceder a nuevas fuentes de tecnología y al financiamiento de la innovación tecnológica (objetivos como los del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC).
 - c) En el ámbito de la comercialización, los objetivos básicos se relacionan con la búsqueda de nuevos mercados, tanto locales, como nacionales e internacionales, para lo cual la organización de giras al exterior es estratégica; el acceso a nuevos proveedores e insumos y a nuevas relaciones de subcontratación, ya sea entre miembros del PROFO o externos.
 - d) En el ámbito de los recursos humanos, se enfatiza la capacitación, tanto de trabajadores como también de los ejecutivos, y la búsqueda de nuevas formas de participación de los trabajadores.
 - e) En el ámbito del financiamiento, se trata de mejorar el acceso a las fuentes de financiamiento y disminuir su costo, lo cual puede significar un mejor aprovechamiento de los instrumentos de financiamiento provistos por el Estado.

La consolidación del grupo también supone la definición de ciertos objetivos, como el fortalecimiento de las relaciones de confianza recíproca, de las acciones de cooperación y de complementación, por ejemplo, para desarrollar producciones conjuntas o para contratar técnicos y consultores que pueden estar fuera del alcance de cada empresa individual. Otras acciones cooperativas son el intercambio de información y la negociación conjunta con grandes clientes (que ha sido relevante entre los PROFOS de las regiones mineras en su relación con la Corporación del Cobre (CODELCO). Gran importancia tiene también el desarrollo de contactos y vínculos con otras agencias gubernamentales y de gobierno local, con establecimientos educacionales, especialmente universidades e institutos técnicos y con otras corporaciones públicas o privadas con las cuales se puedan desarrollar programas comunes. Este último aspecto, que implica las relaciones con el entorno, tiene gran importancia. La filosofía básica de esta política es lograr una transformación productiva no sólo de las empresas sino también de la institucionalidad local, pública y privada, de la cual aquella forma parte. La competitividad no es sólo cuestión de la transformación interna de la empresa. Ella también supone el desarrollo de instituciones eficaces en una variedad de ámbitos, como el educacional, el tecnológico, el financiero, legal, de infraestructura, etc. Estas ins-

tuciones también contribuyen a densificar las relaciones sociales y productivas que hacen un sistema competitivo.

Finalmente, se trata de que el desarrollo de los PROFOS también contribuya al desarrollo del mercado, fortaleciendo las señales de la demanda de la PYME hacia los usuarios, proveedores, consultores, financiadores. A menudo, la ausencia de demandas suficientemente intensas impide el desarrollo de una oferta de servicios y de consultores, lo cual perpetúa el círculo vicioso del estancamiento de la pequeña empresa. Al potenciarse su demanda por la acción colectiva, en el ámbito local, ella estimula el crecimiento de la oferta.

Entre las autoridades del Ministerio de Economía había conciencia de que el nuevo enfoque de políticas horizontales en vez de sectoriales iba a demorar muchos años en consolidarse y asentarse sólidamente. No había sólo un problema de mentalidad empresarial, sino sobre todo de mentalidad de los funcionarios estatales, acostumbrados al enfoque asistencialista y selectivo. Los autores de las nuevas políticas pensaban que por lo menos se requeriría un período de unos diez años para que el nuevo enfoque quedara plenamente consolidado y mostrara sus frutos.

3. CONDICIONES DE PUESTA EN MARCHA

A. Condiciones formales (convenio, reglamento, gerente)

La organización de un PROFO resulta de una iniciativa de SERCOTEC o algún otro organismo público o privado de fomento expresamente autorizado por la CORFO para tal efecto (como ha ocurrido con la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), y el Instituto Textil). Inicialmente se pensó que el SERCOTEC tenía ventajas relativas para gestionar los PROFOS, debido a su larga experiencia de relación con la PYME y a su conocimiento más íntimo sobre este sector. Sin embargo, posteriormente se ha reconocido la necesidad de mayor flexibilidad para gestionar los PROFOS y que determinados organismos sectoriales podrían tener mayores ventajas en su ámbito respectivo. Se constituye así un vínculo entre el Estado, representado formalmente por la CORFO a nivel de “tercer piso”, un organismo de fomento, público o privado, y las empresas participantes.

La prospección. Aunque la práctica formal en cuanto a la iniciativa sea la indicada, es decir, de arriba hacia abajo, de hecho a medida que se ha difundido la experiencia han surgido iniciativas espontáneas de grupos empresariales que solicitan al SERCOTEC u otro organismo autorizado la organización de un PROFO.

El procedimiento típico de constitución de un PROFO, en el caso del SERCOTEC, consiste de las siguientes etapas. En primer lugar, el SERCO-

TEC, a través de sus Direcciones Regionales, hace una prospección acerca de los sectores de la región respectiva donde habría un mayor potencial para organizar un PROFO con buenas probabilidades de éxito. Esto se refiere especialmente a condiciones adecuadas de los empresarios para entrar en un proyecto de cooperación y poder hacer un aprendizaje en un período relativamente breve de tiempo. Otra condición muy relevante es la capacidad financiera, ya que la contribución privada (por lo menos un 30% de los costos totales del PROFO) es condición necesaria. En segundo lugar, la agencia pública extiende una invitación a determinados empresarios para integrarse al PROFO, de lo cual debe resultar un acuerdo que constituye la organización. El Estado, a través del SERCOTEC, se compromete a subsidiar los costos del proyecto hasta en un 70% y por un período de tres años. El aporte privado debe ser creciente en el tiempo. Otros instrumentos que complementan el acuerdo son el reglamento del PROFO, que deben dárseles los propios participantes, el plan de actividades y el presupuesto anual de operaciones.

El Gerente. Un aspecto de particular importancia es la selección del gerente del PROFO. El gerente tiene la responsabilidad de organizar el plan de actividades, de formular el presupuesto anual, de movilizar los recursos financieros, tanto privados como públicos y de elaborar la información acerca de los resultados que se logran. Es el vínculo formal entre los empresarios y el organismo promotor. Varios aspectos son objeto de debate. En primer lugar, el carácter del gerente en cuanto a si se trata de un funcionario público o de un empresario propiamente tal. Por una parte, esta cuestión tiene que ver con el aspecto formal respecto de quien contrata al gerente y quien cancela su remuneración. En la experiencia del SERCOTEC se optó por un gerente que es contratado por ese servicio lo cual le confiere un carácter de funcionario público. Sin embargo, el tema no está cerrado ya que existen opiniones favorables a una dependencia directa del grupo empresarial. La cuestión no es trivial ya que una u otra modalidad altera las relaciones entre el gerente y los empresarios, por una parte, y entre el gerente y el organismo gestor, por otra. En el enfoque del SERCOTEC (hasta 1994) el gerente no debería ser dependiente de los empresarios, sino más bien representar la visión de política pública (más de largo plazo) encarnada por la agencia pública. En el enfoque alternativo, la legitimidad del gerente ante los empresarios requiere una identificación con sus proyectos y con el éxito que éstos puedan alcanzar. El gerente debería ser tan empresario como el grupo asociado y estar afecto personalmente al riesgo de la operación. Por otra parte, si se trata de que el grupo alcance una autonomía respecto del Estado, los empresarios deben aprender a valorar el costo que representa tener un gerente y asumir de hecho su financiamiento.

Otro aspecto que incide en el carácter del gerente es el monto de recursos disponibles para financiar su remuneración. Si es un monto equivalente a

la remuneración de un funcionario público, por muy alto que sea su nivel, siempre será muy limitado para estimular a personas con larga experiencia empresarial. De hecho, ésta ha sido la situación real, por lo cual los gerentes han adquirido el perfil de profesionales jóvenes, con relativamente pocos años de experiencia. Sin embargo, el problema principal no ha sido tanto la falta de experiencia como el hecho de tratarse de profesionales que están en la fase ascendente de su carrera, por lo cual tienden a ser “tentados” por el mercado en plazos relativamente breves, generándose cierta inestabilidad en una función que es muy relevante para la puesta en marcha de los PROFOS.

B. Condiciones informales

La existencia de relaciones iniciales de confianza y conocimiento recíproco entre los empresarios es fundamental para la constitución exitosa de los PROFOS. En los casos en que se ha tratado de organizarlos sin mediar esa condición, se han producido fracasos. Los casos más exitosos se han dado cuando ya existían relaciones de conocimiento personal, sea por razones de amistad o simplemente por alguna práctica gremial o de negocios común. Por ejemplo, ASEXMA ha organizado sus PROFOS a partir de unos Comités Sectoriales que ya estaban en funcionamiento. Un PROFO que otro organismo intentó organizar, con empresarios sin relaciones recíprocas previas, no logró articularse.

Otra condición que en la práctica ha demostrado tener importancia se refiere a una relativa homogeneidad de las empresas participantes. Dentro de la PYME existe mucha estratificación social y económica, en función del tamaño de la empresa, de sus condiciones financieras y del status social del empresario. Ciertamente una pequeña empresa de alta tecnología dirigida por empresarios de alto nivel profesional no se interesa en asociarse con empresas que pueden ser sólo poco más que un taller artesanal. Así ha ocurrido, entonces, que empresas de un mismo PROFO han terminado diferenciándose en segmentos con intereses muy distintos entre sí. Algunos ejemplos son el PROFO Textil de La Ligua y el exitoso PROFO Metal Mecánico de la VIII Región, donde se ha producido una diferenciación entre segmentos según su grado de dinamismo y compromiso con los objetivos comunes (Rojas, 1994, cap. 5).

4. ENFOQUES ALTERNATIVOS

Como ocurre con la mayoría de las políticas públicas que introducen innovaciones institucionales, en su primera etapa de puesta en marcha no había un enfoque bien definido en muchos aspectos concretos, los que debieron experi-

mentarse en la práctica. Uno de estos temas, que ha sido motivo de debates al interior de los organismos participantes, se refiere al grado de centralización que debería tener la política y al vínculo de mayor o menor dependencia de los empresarios con respecto al Estado. Esto tiene que ver tanto con diferencias en las concepciones teóricas, como con las experiencias específicas de los organismos respectivos en su trato con el sector privado.

En Chile, las dos instituciones que históricamente han desarrollado en forma preferente las relaciones del Estado con el sector privado han sido la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). La decisión de política fue localizar la responsabilidad principal del programa en CORFO, la que debería reglamentar el funcionamiento de los PROFOS, autorizar los convenios y el financiamiento.

El Servicio de Cooperación Técnica tiene una larga experiencia en la gestión de las políticas orientadas hacia la pequeña y mediana empresa, lo que le ha permitido identificar los principales obstáculos que enfrenta este sector. Una de estas dificultades se refiere al menor desarrollo relativo de los mercados de servicios en las regiones, lo cual les haría muy difícil a los empresarios recurrir a la asesoría privada o tener información acerca de las oportunidades de nuevos negocios. Por lo tanto, esta agencia estimaba conveniente administrar los PROFOS en una relación muy estrecha con las empresas. Por ello, propició una política de participación estatal activa.

Por otro lado, en el enfoque del Ministerio de Economía y de la CORFO, esta política debería minimizar el intervencionismo estatal. El riesgo de una participación muy activa implicaba que el Estado se comprometería con los errores que pudieran cometerse. Como parte de la transformación empresarial, era necesario que los empresarios asumieran plenamente los efectos de sus decisiones. El Estado sólo debería subsidiar la demanda por servicios de los empresarios. En definitiva, se ha ido imponiendo un lineamiento más descentralizador, entendiéndose, por lo demás, que se trata de una orientación más que de una imposición rígida, sobre todo en el caso de regiones cuya institucionalidad económica es más débil.

Ambas instituciones estatales han continuado en la organización de sus respectivos PROFOS, con las diferencias de estilo que se derivan de sus respectivos enfoques y experiencias. Para CORFO, es esencial estimular la autonomía empresarial, lo que conlleva una responsabilidad con el financiamiento y con los resultados. Incluso más, para ésta el ideal es que surjan operadores privados de los PROFOS, lo que llevó a establecer un convenio con ASEXMA para que esta asociación organizara sus PROFOS. El aporte empresarial al financiamiento del PROFOS debería ser creciente, de modo que al cabo de un período, que se fijó en tres años, el PROFOS pueda independizarse y seguir el rumbo que los propios empresarios determinen. Si ellos lo estiman

de interés, podrán organizarse institucionalmente y en forma independiente para seguir adelante. Si no lo hacen, la presunción es que no valoraron suficientemente los beneficios, en cuyo caso tampoco se justificaría el subsidio estatal.

II. EVIDENCIA EMPIRICA

A fines de 1994 el número total de PROFOS organizados por varias agencias se estimaba en 68, los cuales agrupaban a 771 empresas. Las instituciones gestoras de PROFOS eran la CORFO, el SERCOTEC, ASEXMA y el Instituto Textil. El Cuadro N° 1 resume la información pertinente, así como el volumen de recursos públicos y privados movilizados directamente. Otros recursos se movilizan indirectamente a través de los instrumentos horizontales de fomento. El total de recursos directamente canalizados hacia los PROFOS en 1994 ascendió a 1 422 millones de pesos, o cerca de 3,5 millones de dólares. La participación privada alcanzó al 35% de ese monto, siendo más altas para los PROFOS del SERCOTEC y de ASEXMA (42% cada uno). Es posible que esta diferencia se explique por la mayor antigüedad de esos PROFOS.

Cuadro N° 1. Resumen proyectos PROFO, 1994

<i>Institución</i>	<i>Número PROFOS</i>	<i>Número empresas</i>	<i>Financiamiento público^a</i>	<i>Financiamiento privado^a</i>	<i>Total</i>	<i>Participación privada (%)</i>
SERCOTEC	19	276	207,2	152,2	359,4	42
ASEXMA	12	114	106,9	78,0	184,9	42
CORFO ^b	26	303	393,9	189,8	583,7	32
INSTITUTO TEXTIL	6	50	110,8	51,6	162,5	32
CINE CHILE	5	28	102,0	30,0	132,0	23
TOTALES	68	771	920,9	501,6	1.422,5	35

Fuente: Cecilia Montero y Oscar Muñoz, "Metodología para la evaluación de los Programas de Fomento Productivo (PROFO)". Informe de avance, Santiago, enero 1995, realizado con información oficial. Las cifras pueden ser revisadas.

a Millones de pesos.

b Hasta 1994 CORFO gestionó PROFOS directamente. A partir de 1995, éstos se han reasignado a otras instituciones.

En el Cuadro N° 2 se presenta la información básica sobre la distribución regional y sectorial de los PROFOS gestionados por SERCOTEC, así como su fecha de iniciación. Se trata de 19 PROFOS, constituidos por 276

Cuadro N° 2. Información general sobre los PROFOS, SERCOTEC

PROFO ^a	Fecha presentación de la ficha	Forma jurídica ^b	Fecha constitución	Número de empresas	
				1993	1994
TAR I	Nov 94				20
IMPAR I	Nov 94				24
MM I	Ene 92	SA	Feb 94	7	5
MS I	Ene 92			21	24
MM II	Mar 92	AG	Sep 93	17	18
MM III	May 92	SA	Jul 94	13	14
T V	Nov 91	SA	Dic 93	22	25
MM VI ^c	Jun 91	AG	Dic 91	23	25
MyM VII	Nov 92			13	13
MM VIII ^c	May 91	SA	Jul 94	17	12
MyM VIII	May 92	SA	Nov 93	12	15
ART VIII	Jul 94				26
MyM IX ^c	Abr 91	SA	Jun 93	10	9
ART IX	Jul 92			7	8
PL X ^c	Feb 92	SA	Feb 93	7	
PM X ^c	Mar 92			31	
BK RM	Dic 92			14	13
F RM	Nov 92			18	12
C RM	Dic 92			17	13
Total (19)				249	276

Fuente: SERCOTEC, noviembre 1994

a La primera sigla representa los siguientes sectores o ubicaciones: **ART** Artesanía; **BK** Bienes de capital; **C** Caucho; **F** Fundición; **IMPAR** Impreso Arica; **MM** Metalmecánico; **MS** Multisectorial; **MyM** Madera y muebles; **PL** Productos lácteos; **PM** Productos del mar; **T** Textil; **TAR** Tarapacá.

La segunda sigla designa la región geográfica (numeradas de **I** a **X**) o la Región Metropolitana, (**RM**).

b **SA**: Sociedad Anónima; **AG**:Asociación Gremial.

c Independizados.

empresas y un empleo del orden de 5 200 personas. En 1993 sus ventas totales ascendieron a 4,36 millones de UF⁴. Siete PROFOS se han organizado ya como sociedades anónimas cerradas y dos de ellos, como asociación gremial. La mayoría de los PROFOS pertenecen al sector metalmecánico, y luego siguen los del sector madera y muebles. El resto se reparte entre el sector textil, productos lácteos, productos del mar, artesanías, y caucho. Sólo un PROFO, en la I Región, es multisectorial y está ligado a la actividad comercial de la Zona Franca de Iquique.

4 La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de valor adquisitivo real constante, cuya equivalencia con el dólar era de US\$ 31,80 por UF al 30 de junio de 1995.

Cuadro N° 3. Fuentes de financiamiento directo PROFOS, SERCOTEC 1993
(Millones de pesos)

	<i>Aporte estatal</i>			<i>Aporte empresas</i>		<i>Total</i>	<i>Participación PROFOS Porcentaje</i>
	<i>CORFO</i>	<i>SERCOTEC</i>	<i>Subtotal</i>	<i>Valor</i>	<i>Porcentaje</i>		
MS I	15,3	0	15,3	13,7	47,4	29,0	8,0
MM I	19,9	0	19,9	17,7	47,1	37,6	10,3
MM II	14,2	0,4	14,6	3,3	18,5	18,0	4,9
MM III	9,4	0,3	9,7	0,7	6,6	10,4	2,9
T V	15,8	1,6	17,4	2,1	10,7	19,4	5,3
MM VI	4,8	5,8	10,6	4,1	27,8	14,7	4,0
MyM VII	8,4	4,0	12,4	3,3	21,2	15,7	4,3
MyM VIII	21,8	0,8	22,6	9,2	28,9	31,8	8,7
MM VIII	10,8	6,0	16,8	15,2	47,6	32,0	8,8
MyM IX	11,1	6,0	17,1	28,8	62,7	45,9	12,6
ART IX	3,7	5,7	9,4	9,7	50,9	19,0	5,2
PL X	3,3	8,8	12,1	35,2	74,4	47,3	13,0
PM X	5,0	4,9	9,9	0,4	4,07	10,3	2,8
BK RM	4,3	5,8	10,1	3,8	46,9	8,1	2,2
F RM	3,5	4,3	7,8	4,1	34,3	11,8	3,2
C RM	2,7	3,3	6,0	6,4	51,7	12,4	3,4
TOTAL	154,0	57,6	211,6	157,8	43,4	363,6	100,0
TOTAL ^a	145,7	43,9	189,6	122,2	39,9	306,0	

Fuente: SERCOTEC.

a Este total excluye, con fines comparativos, los PROFOS PL X y PM X, que dejan de operar en 1994.

1. RECURSOS UTILIZADOS

Los recursos que utilizan los PROFOS para desarrollar sus actividades colectivas provienen de varias fuentes (ver Cuadros N°s 3 y 4). Cerca de un 60% de los fondos provienen del Estado (aportes de CORFO y SERCOTEC a los PROFOS). Es interesante anotar que el aporte privado es bastante superior al 30% exigido como mínimo. Ello sugeriría, en principio, un alto grado de compromiso del sector privado con esta política. Sin embargo, hay mucha heterogeneidad ya que algunos PROFOS muestran altas contribuciones relativas (PL X y MyM IX en 1993), en tanto que otros (como el PROFO MM III) están a niveles mínimos. En todo caso, una comparación entre las contribuciones privadas relativas de 1993 y 1994 muestra variaciones importantes, tanto al alza como a la baja. En parte, ello puede deberse a diferencias en las etapas de madurez de los PROFOS (por ejemplo, un PROFO más maduro tendría mayor

Cuadro N° 4. Fuentes de financiamiento directo
PROFOS, SERCOTEC, 1994
 (Millones de pesos)

	<i>CORFO</i>	<i>SERCOTEC</i>	<i>Subtotal</i>	<i>Empresarios</i>	<i>Participación empresarios (Porcentaje)</i>	<i>Total</i>	<i>Participación PROFOS Porcentaje</i>
MS I	18,6	1,0	19,6	22,2	53,0	41,7	11,6
MM I	14,5	—	14,5	25,9	64,1	40,4	11,2
MM II	18,5	2,0	20,5	9,8	32,3	30,3	8,4
MM III	9,1	—	9,1	0,7	7,1	9,8	2,7
T V	15,4	1,1	16,5	10,4	38,7	26,9	7,5
MM VI	3,5	3,1	6,6	1,1	14,3	7,7	2,1
M y M VII	10,5	5,7	16,2	4,8	22,9	21,0	5,8
M y M VIII	17,7	0,3	18,0	21,6	54,5	39,6	11,0
MM VIII	0,4	3,4	3,8	0,9	19,1	4,7	1,3
ART VIII	9,4	1,5	10,9	6,3	36,6	17,2	4,8
M Y M IX	3,0	2,9	5,9	9,4	61,4	15,3	4,3
ART IX	17,1	0,9	18,0	6,2	25,6	24,2	6,7
BK RM	9,2	—	9,2	3,9	29,8	13,1	3,6
FRM	13,9	—	13,9	11,9	46,1	25,8	7,2
CRM	20,8	3,8	24,6	17,1	41,0	41,7	11,6
TOTAL	181,4	25,8	207,2	152,2	42,3	359,4	100,0

Fuente: SERCOTEC.

Cuadro N° 5. Movilización de recursos vía subsidio estatal directo.
 Relación aporte empresarial a aporte estatal directo

	<i>1993</i>	<i>1994</i>
MS I	0,89	1,13
MM I	0,89	1,78
MM II	0,23	0,48
MM III	0,07	0,08
T V	0,12	0,63
MM VI	0,39	0,17
MyM VII	0,27	0,30
MyM VIII	0,41	1,20
MM VIII	0,90	0,24
ART IX	1,68	0,34
MyM IX	1,03	1,59
PL X	2,91	—
PM X	0,04	—
BK RM	0,38	0,42
FRM	0,52	0,86
CRM	1,07	0,69
TOTAL	0,75	0,73
TOTAL ^a	0,64	—

Fuente: Cuadros 3 y 4.

a Excluyendo los PROFOS PL X y PM X.

contribución privada) o a una programación intertemporal de los gastos (por ejemplo, concentración de esfuerzos en un año más que en otro).

Una forma alternativa de observar la relación entre el aporte público y privado es mediante la estimación de los recursos privados movilizados por cada peso directamente asignado por el Estado. Esta observación es de interés porque muestra la potencialidad del subsidio estatal en generar recursos adicionales provenientes del sector privado a fin de crear externalidades (ver Cuadro N° 5).

De los 14 PROFOS que operaban tanto en 1993 como en 1994, en diez de ellos mejoró la tasa de movilización de recursos privados por cada peso aportado por el Estado (y en siete el aumento fue muy significativo). Sólo en cuatro PROFOS hubo una caída de esa relación. Estas tendencias sugieren un aumento del compromiso privado en torno a los PROFOS y, por lo tanto, una mayor eficacia del esfuerzo público.

2. DESEMPEÑO PRODUCTIVO

Hasta la fecha, no existe información para evaluar los cambios en la producción y productividad que puedan atribuirse a la acción de los PROFOS. Un método aproximado, aunque muy distante de ser el más adecuado, es usar la información de los cambios en las ventas entre 1992 y 1993, la cual está disponible (véase Cuadro N° 6). El principal sesgo de los datos de ventas es que no corrigen por los cambios que pudieran haber ocurrido en la proporción del valor agregado en la producción total, ni tampoco contienen información sobre variaciones de inventarios. Probablemente el año 1993 fue de disminución de inventarios, a juzgar por la evolución macroeconómica de la economía chilena. En efecto, en 1993 se produjo una fuerte aceleración del gasto que llevó el crecimiento del PGB al 10%. Por lo tanto, puede esperarse una disminución de inventarios, con lo cual las ventas sobreestimarían el aumento real de la producción. Y con respecto al efecto de cambios en la proporción del valor agregado, puede presumirse que esa proporción debe haber aumentado en los PROFOS, ya que muchas empresas introdujeron nuevos productos con más tecnología incorporada, según se desprende de las entrevistas en terreno. Este sesgo subestimaría el verdadero aumento del producto de los PROFOS.

Los datos del Cuadro N° 6 muestran un aumento muy alto de las ventas reales, del orden del 14%, que se compara favorablemente con el crecimiento del PGB. El empleo, en cambio, sólo aumenta en 1,5% lo que sugeriría un fuerte aumento de la productividad de 12,4%. Estos resultados no pueden tomarse literalmente, pero en todo caso inducen a concluir que el desempeño de estas empresas se vio muy favorecido por la acción de los PROFOS.

*Cuadro N° 6. Indicadores de crecimiento PROFOS, SERCOTEC, 1993
(Porcentajes ^a)*

	<i>Variación ventas 1992-93</i>	<i>Variación empleo 1992-93</i>	<i>Variación ventas por ocupado 1992-93</i>
MS I	-7,0	-5,9	-1,2
MM I	71,6	20,1	42,9
MM II	23,3	-4,8	29,5
MM III	30,8	—	30,8
T V	6,9	-4,6	12,1
MM VI	9,5	2,0	7,4
MyM VII	3,1	5,7	-2,5
MM VIII	14,6	-4,2	19,6
MyM VIII	99,1	69,3	17,6
MyM IX	18,1	8,2	9,1
ART IX	101,5	1,6	98,3
FRM	30,9	-7,7	41,8
CRM	8,0	2,1	5,8
BK RM	17,2	—	—
TOTAL	14,1	1,5	12,4

Fuente: SERCOTEC, *Informe Proyectos de Fomento*, diciembre 1993.

a Calculados a partir de valores corrientes convertidos en UF al valor del 31 de diciembre de cada año.

Por cierto, los resultados a nivel de PROFOS son heterogéneos y muestran resultados muy dispares. En todo caso, estos resultados son muy de corto plazo como para esperar una correspondencia estrecha con los comportamientos más orientados al largo plazo.

3. EFECTOS CUALITATIVOS

Una evaluación preliminar de los PROFOS no puede limitarse, sin embargo, sólo a los efectos cuantitativos en términos de los recursos utilizados y los resultados inmediatos sobre el aumento de la productividad. Tanta o mayor importancia tiene una serie de efectos cualitativos, difíciles de medir, pero no menos reales. En lo fundamental, se trata del cambio de mentalidad empresarial que se produce entre los participantes, el descubrimiento de la potencialidad que tiene la acción colectiva, el aprendizaje social que se produce por efecto de la interacción y una nueva manera de relacionarse con el Estado y con las instituciones locales. Una manera de aproximarse a los logros en esta

Cuadro N° 7. Innovaciones introducidas por los PROFOS, SERCOTEC
(Porcentaje de empresas que introdujeron alguna innovación en 1993,
en área indicada)

	<i>Recursos humanos</i>	<i>Gestión y organización</i>	<i>Calidad</i>	<i>Estrategia comercial</i>	<i>Productos</i>	<i>Procesos productivos</i>	<i>Financiamiento</i>
MS I	71,4	28,6	4,8	95,2	9,5	28,6	23,8
MM I	100,0	85,7	100,0	100,0	85,7	85,7	14,3
MM II	59,0	35,0	6,0	59,0	18,0	12,0	—
MM III	7,1	—	—	14,3	—	14,3	—
T V	9,0	45,5	—	55,0	—	45,0	—
MM VI	65,0	—	26,0	30,0	26,0	35,0	4,0
MyM VII	64,3	—	57,0	78,6	57,0	71,4	28,6
MM VIII	29,4	23,5	11,8	58,8	29,4	17,6	5,9
MyM IX	60,0	10,0	70,0	90,0	70,0	50,0	50,0
ART IX	71,4	—	100,0	100,0	42,9	57,1	28,6
FRM	11,0	16,7	5,5	2,8	—	66,0	—
Promedio simple	65,4	35,0	42,3	62,2	42,3	43,9	22,2

Fuente: SERCOTEC, *Informe Proyectos de Fomento*, diciembre 1993.

dimensión es a través de la observación de aquellas acciones concretas demostrativas de una nueva mentalidad empresarial.

En el Cuadro N° 7 se presenta la proporción de empresas por PROFO que emprendieron acciones innovadoras en los siguientes ámbitos: incorporación de recursos humanos más calificados (técnicos o profesionales), mejoras en los métodos de gestión y organización, nuevos sistemas de control de calidad, nuevas estrategias comerciales, innovaciones en productos, innovaciones en procesos productivos y utilización de nuevas fuentes de financiamiento. La información de este cuadro proviene del sistema de monitoreo periódico que realiza el SERCOTEC a través de los gerentes de los PROFOS. La información es muy rudimentaria, ya que no califica las acciones en categorías estandarizadas ni pondera los distintos ámbitos. El promedio simple (que en una aproximación más rigurosa debiera ponderarse de acuerdo a la importancia de las empresas) es sugerente en cuanto a la mayor importancia relativa que le otorgan las empresas de los PROFOS al mejoramiento de sus recursos humanos, seguida muy de cerca de mejoramientos en las estrategias comerciales. Llama la atención, por otra parte, la escasa importancia que tiene el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, lo que sugiere, o bien que la PYME no percibe problemas significativos en este ámbito, lo que no es muy creíble; o bien, que la institucionalidad de financiamiento a la PYME ha hecho pocos progresos en cuanto a disminuir las barreras de entrada al sistema financiero.

III. PROBLEMAS Y ASPECTOS CRITICOS

Estos tienen que ver tanto con la acción del Estado como de los propios empresarios. Los primeros se relacionan con aspectos como el diseño de las políticas y las normativas burocráticas. En relación a los empresarios, ellos tienen que ver con el comportamiento empresarial y con el rol de los organismos gremiales.

1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Las responsabilidades del Estado se relacionan con dos aspectos principales: en primer lugar, con el diseño de la política, y, en segundo lugar, con su implementación.

En relación al diseño de la política, pueden destacarse cuestiones como las siguientes.

A. El fomento de la demanda de servicios productivos y la oferta de instrumentos de políticas

En la visión tradicional de la política industrial, la función del Estado era proveer un arsenal de instrumentos y estímulos para el fomento de la actividad productiva, los que incluían la oferta directa por parte del Estado de servicios productivos, infraestructura, etc. Este enfoque se ha venido modificando de acuerdo a las nuevas tendencias que le dan más relevancia al mercado y a la iniciativa privada en la toma de decisiones. Se ha estado desarrollando, así, una visión de política en que la variedad de instrumentos de fomento debería reducirse, y la oferta directa de servicios debería quedar entregada al mercado. La función del Estado debería privilegiar aquellos instrumentos dirigidos a fortalecer la demanda por servicios productivos de aquellas empresas que enfrentan barreras de entrada o discriminaciones del mercado en razón de su tamaño, bajos niveles de patrimonio, dificultades de acceso a la información, etc.

Estos enfoques alternativos coexisten al interior del Estado, dependiendo de las experiencias de las diferentes agencias y de los mercados hacia los cuales dirigen su actividad. Por ejemplo, con respecto a la asistencia técnica a la PYME, si se detecta ausencia de una oferta adecuada de consultores, como suele ocurrir en regiones apartadas, y el mercado no responde, en la visión más centralizadora el Estado debería promover directamente la oferta de esos servicios, al menos diseminando la información relevante. En la visión más descentralizadora, el Estado sólo debería subsidiar la demanda pero no interferir en la oferta. La intervención estatal, por ejemplo, promoviendo consultorías, podría inhibir el desarrollo del mercado, el cual requiere un ambiente

competitivo, y aun más, podría comprometer al Estado con opciones ineficientes.

B. La relación de dependencia jerárquica de los gerentes de los PROFOS

Ella puede darse con respecto a los empresarios o al órgano estatal que tiene la tuición sobre el PROFO respectivo. El SERCOTEC ve un mérito en la independencia de los gerentes con respecto a los empresarios. Si ello no ocurriera, se argumenta que el gerente pasaría a ser un empleado a las órdenes de los empresarios, lo cual podría desvirtuar su rol promotor. Pero hay argumentos contrarios. En primer lugar, la dependencia total de la agencia estatal podría burocratizar la función gerencial o, al menos, sesgar su imagen ante los empresarios como un empleado público, con poca capacidad innovadora o flexibilidad para implementar iniciativas. En general, los empresarios tienen desconfianza de los funcionarios públicos, a quienes ven, en el peor de los casos, como contralores de su actividad privada y, en el mejor de los casos, como burócratas con poca flexibilidad y lentitud para tomar decisiones. El gerente-funcionario parte con estas desventajas, las que tendría que superar con una evidencia práctica y de corto plazo en el sentido contrario.

En segundo lugar, al no estar comprometidos financieramente los empresarios con el gerente, tienen menos motivación para exigirle o comprometerse con las iniciativas que éste pueda desarrollar. Por otra parte, al no depender de los empresarios en forma directa, el gerente enfrenta menores riesgos que aquéllos en el caso de fracaso de sus iniciativas. Puesto que las iniciativas que debe tomar son empresariales, e involucran a los empresarios privados, el gerente debiera estar expuesto a los riesgos tanto como aquéllos.

Pareciera, por lo tanto, haber razones más fuertes para postular un vínculo más directo del gerente con los empresarios hacia los cuales se dirige su acción.

C. El control de gastos

El control centralizado de gastos realizado por la CORFO no ha sido, en general, un factor negativo para la agilidad de la toma de decisiones. Sin embargo, en la medida que se constituyen gestores intermedios, se plantea la posibilidad de una duplicación de controles que podría generar inercia y lentitud. ASEXMA, por ejemplo, también creó un sistema contralor para sus PROFOS, con lo cual se produce una duplicación con el control efectuado por la CORFO.

2. LA RESPONSABILIDAD PRIVADA

En relación al comportamiento de los empresarios, se pueden mencionar las siguientes observaciones.

a) Entre los empresarios sigue prevaleciendo una mentalidad clientelista con respecto al Estado. De hecho es probable que la principal motivación de muchos empresarios para integrarse a un PROFO sea la de utilizarlo como plataforma para obtener un financiamiento subsidiado o en mejores condiciones que el mercado. Esta posibilidad puede inducir a comportamientos oportunistas que distorsionan los objetivos del PROFO.

b) El contenido de las rendiciones de cuenta por el aporte empresarial financiero revela en algunos casos una falta de compromiso real con los objetivos del PROFO. Suelen acreditarse gastos que se confunden con el consumo privado de los empresarios más que con actividades colectivas orientadas a producir externalidades. Se reproducen ciertos comportamientos de los evasores del impuesto al valor agregado a nivel nacional, que utilizan expedientes legales para acreditarse pagos del IVA.

c) El riesgo percibido por empresarios innovadores de que algún proyecto propio sea copiado por sus competidores, al estar asociado con ellos en un proyecto colectivo, podría desincentivar su participación en un PROFO. Este riesgo puede ser menor para la gran mayoría de la PYME, cuyos proyectos de inversión no son innovadores sino más bien de ampliación o de mejoramientos de rutina. En estos casos podría presumirse que los beneficios de la asociatividad son mayores que los riesgos.

d) El PROFO puede generar el riesgo de hacerle “trampas al mercado”, es decir, convertirse en un mecanismo de colusión de los empresarios, los cuales podrían concertar precios, salarios, etc., transformando el PROFO en mecanismo generador de rentas. Lo mismo es válido respecto de conflictos competitivos entre proveedores de bienes intermedios e importaciones, como ocurre en un PROFO Textil, donde los confeccionistas tienen el conflicto de si comprarle a sus socios textiles o importar materia prima de mejor calidad y precio.

e) Los pequeños empresarios son individualistas y de escasa vida social a nivel empresarial, lo que contrasta con los grandes empresarios, que suelen hacer sus negocios a través de su participación en redes sociales. Los PROFOS han abierto la posibilidad de establecer relaciones sociales entre los pequeños empresarios, cuya importancia en la vida de los negocios es crecientemente reconocida. Sin embargo, aun en el estrato de la pequeña empresa existe segmentación social entre empresarios de distinto tamaño relativo. Esto se ha visto en el PROFO textil de La Ligua y también en los PROFOS textiles

del Instituto Textil. Se produce, así, una tendencia a la autosegmentación e incluso diferenciación en PROFOS separados.

3. EL ROL DE LOS ORGANISMOS GREMIALES

Estos han venido logrando un mayor protagonismo en la gestación y administración de los PROFOS y se percibe que, a futuro, pueden tener un papel estratégico. La principal ventaja que ellos tienen, en relación a los organismos del Estado, es el conocimiento más íntimo y cercano de los empresarios, además de la mayor confianza que pueden suscitar en éstos, al no aparecer como organismos contralores. Una desventaja importante es que muchos organismos gremiales se han organizado a partir de empresas débiles, que ven en aquéllos una posibilidad de acceder a beneficios estatales. Nacen, entonces, con una mentalidad oportunista que puede ser difícil de revertir para asumir acciones más autosustentadas y orientadas al largo plazo. Las empresas exitosas en general no participan activamente en los gremios.

Existen dos experiencias de organismos gremiales que han asumido la organización de PROFOS. Se trata de los casos de ASEXMA y del Instituto Textil.

A. El rol de ASEXMA

A fines de los años ochenta se organizó la Asociación de Exportadores de Manufacturas. La motivación fue la inquietud de algunos pequeños empresarios de manufacturas que deseaban entrar al negocio de exportación. Pronto percibieron que éste tenía altos costos de entrada, derivados del financiamiento de viajes, contactos con distribuidores externos, conocimiento de la burocracia del sector público, etc. Inicialmente organizaron consorcios de exportadores en torno a algún producto común, pero pronto se introdujo la diversificación. Una forma usual de operar de estos grupos fue la de proponer un proyecto exportador a ProChile para obtener el subsidio de esa institución. La organización de ASEXMA fue así la culminación de esas iniciativas.

Los objetivos iniciales de esta organización fueron reivindicar la función exportadora, buscando el perfeccionamiento de los instrumentos de la política de exportación establecidos, y la mayor eficiencia del aparato público en la gestión de la política. Después de 1990 se agudizó el problema de la apreciación cambiaria de Chile, que afectó seriamente a los exportadores. ASEXMA orientó sus objetivos a demandar la mantención del tipo de cambio real, ante el deterioro que estaba sufriendo.

El estilo de trabajo empleado se caracterizó por la búsqueda de relaciones de confianza con las autoridades de Gobierno. Se estimó que era más efectivo ese estilo en vez de una confrontación más abierta.

De la comprobación empírica de que la tendencia a nivel macroeconómico a la apreciación cambiaria era inevitable, surgió una mayor conciencia en el sector de que era necesario iniciar una estrategia de desarrollo competitivo, con visión de largo plazo. La realidad de otros países exportadores, como los del Este Asiático, apuntaba en la misma dirección. Para ello se consideró indispensable fortalecer la capacidad organizativa a nivel del gremio. El deterioro del tipo de cambio real estaba perjudicando además la capacidad de reacción de las empresas individuales, debido a la menor disponibilidad de recursos que ello significaba.

Varias circunstancias confluyeron para iniciar una nueva estrategia. Por una parte, tanto CORFO como el SERCOTEC habían puesto en práctica los PROFOS. Por otra parte, existía un convenio de cooperación entre la Agencia de Cooperación Internacional y el Ministerio de Cooperación de Alemania (GTZ) para el apoyo a la pequeña y mediana empresa. ASEXMA decidió constituirse como PROFO a fin de obtener el apoyo de CORFO para reforzar su capacidad de organización gremial y lanzar una estrategia de creación de oferta exportable y de competitividad.

El objetivo concreto fue aprovechar a ASEXMA para que, a su vez, desarrollara otros PROFOS orientados a la exportación, de modo que los recursos de los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) se canalizaran por esta vía. Se constataba que los pequeños empresarios carecen de la información suficiente para determinar sus necesidades de asistencia técnica (por ejemplo, respecto de la tramitación en el sector público para acceder a los subsidios), de manera que el FAT no estaba siendo plenamente utilizado. Los PROFOS podían cumplir esta función, al difundir la información y orientar a los empresarios en sus demandas de asistencia técnica. A fines de 1994 ASEXMA había organizado 13 PROFOS con un total de 126 empresas.

En comparación con los PROFOS de la CORFO o del SERCOTEC, los de ASEXMA son más libres, flexibles y basados en empresas supuestamente más dinámicas (puesto que se trata de empresas que ya se han iniciado en el negocio exportador). Esto resulta de la exigencia de un compromiso financiero documentado de los empresarios, en términos de un aporte mínimo de 30% de financiamiento del programa, y también en términos de que deben adoptar una estrategia propia de mejoramiento de su competitividad (un "meta-plan"). Al contarse con más recursos, se puede obtener una gerencia de mayor calidad. Además, la política de asistencia técnica es abrir el acceso a todos los instrumentos disponibles, públicos o privados.

Aparentemente, los PROFOS de ASEXMA han sido muy exitosos, lo cual puede explicarse en parte porque este organismo es una de las mejores asociaciones empresariales chilenas. Se trata de empresas exportadoras, que por definición ya han tenido que hacer un aprendizaje para aumentar su competitividad, en mayor grado que la gran mayoría de las PYME. También han tenido que desarrollar una conciencia de asociatividad, para poder afrontar los problemas de una empresa exportadora. Sus empresarios gozan de un mayor nivel educacional y profesional. Por lo tanto, como muestra de la PYME no es la más representativa.

Recientemente, ASEXMA creó un Centro de Transferencia Tecnológica para el sector calzado, a raíz de los problemas de competitividad que está sufriendo ese sector, y luego, un Centro de Productividad Industrial⁵, que, en conjunto con su Programa de Modernización, van a ser los ejes articuladores de la estrategia exportadora que está diseñando esa institución. Estos programas tienen objetivos muy acotados sectorialmente, a diferencia del Centro Nacional de Productividad que acaba de crear el Ministerio de Economía y que tendrá un enfoque más macroeconómico.

B. El Instituto Textil

Se trata de una organización sectorial que agrupa a cerca de 150 empresas y que ya cuenta con una trayectoria de más de 20 años. Agrupa tanto a grandes como a pequeños empresarios del sector textil. Este sector ha estado enfrentando los problemas de la liberalización comercial de Chile con bastante dificultad. En la primera etapa de la liberalización, a fines de los años setenta, muchas empresas quebraron y las sobrevivientes debieron emprender profundas reconversiones y fusiones durante los años ochenta, a fin de enfrentar la competencia. Lograron mejorar su competitividad con bastante éxito e incluso pudieron entrar al negocio exportador. Pero durante los años noventa han enfrentado un nuevo período crítico, a lo cual ha contribuido, entre otros factores, la importación de ropa usada.

Como en otras oportunidades, la principal reacción de los empresarios del sector ha sido pedir una política de protección estatal y la aplicación más estrictas de las leyes anti-dumping. La negativa del Gobierno a otorgar más protección y su insistencia en la necesidad de la reconversión productiva, ha convencido finalmente a los empresarios de asumir programas de aumento de la productividad y mejorar sus condiciones tecnológicas y de gestión. Por sugerencia del Gobierno, el Instituto Textil comenzó a estudiar la factibilidad de

5 Constituido por 15 empresas.

organizar algunos PROFOS del sector, asumiendo el papel de organismo promotor. Como una demostración de compromiso eficaz con esta política, el Gobierno accedió a firmar un compromiso formal con el Instituto Textil en noviembre de 1993, incluyendo la transferencia inmediata de un fondo de 150 millones de pesos para el financiamiento de PROFOS textiles. Esta fue una decisión inédita, ya que, en otros casos, los fondos estatales habían sido traspasados a los PROFOS a medida que éstos demostraban sus realizaciones y mediante presentación a la CORFO de un presupuesto formal. En todo caso, la disposición de los fondos por el Instituto Textil no fue acompañada de entera libertad para su uso, ya que los desembolsos deberían ser autorizados por el Gerente de Inversiones de la CORFO.

La organización de PROFOS por parte del Instituto Textil ha sido lenta. Ha habido dificultades para la designación de un coordinador general de la iniciativa, las que finalmente han sido resueltas por la propia CORFO, al designar un gerente adjunto al director del Instituto, para poner en marcha los primeros PROFOS. Es probable que las dificultades experimentadas por el organismo gremial se deban a una escasa percepción de los objetivos de los PROFOS y de las ventajas que ellos podrían reportar.

A mediados de 1994 se organizó el primer PROFO Textil, a partir de los empresarios más dinámicos, algunos de los cuales incluso han estado trabajando con ASEUMA. Este primer PROFO ha creado un efecto demostración, a partir del cual ya han surgido iniciativas de otros empresarios para organizarse. Hacia fines de 1994 se esperaba completar un total de siete PROFOS patrocinados por el Instituto Textil. Otro sub-producto ha sido la creación de un Centro de Transferencia Tecnológica del sector textil. Esta iniciativa surgió a partir de un taller de un día organizado por el Instituto con alrededor de 35 empresarios, con el objeto de debatir una agenda de trabajo para la reconversión productiva. Este Centro se ha organizado como un PROFO más, el cual será de carácter instrumental.

Algunas características propias de los PROFOS Textiles son las siguientes. Para comprometer firmemente la participación de los empresarios, se les exige documentar (mediante cheque) el aporte que ellos harán al presupuesto del PROFO. Esta exigencia ha servido de filtro, ya que aquellos empresarios poco convencidos de su participación declinaron asumir el compromiso. Una segunda exigencia formal es la participación en un taller de planificación estratégica de cuatro horas, el cual es dirigido por un consultor externo. En este taller deben estructurarse los objetivos del PROFO y sus actividades básicas. Algunos problemas no resueltos se refieren a la heterogeneidad interna entre los empresarios, a la eventual participación de empresarios que no son socios del Instituto Textil, y a la incorporación tardía de nuevos participantes de un PROFO (después de la iniciación de actividades).

4. PROBLEMAS GENERALES DE POLITICA

Aparte de los temas específicos mencionados, hay todavía una serie de aspectos problemáticos de la experiencia de los PROFOS que requieren reflexiones adicionales y eventuales ajustes.

a) La “trampa del corto plazo” de los PROFOS. Por el carácter de los PROFOS, de ser instrumentos poco visibles como podrían serlo el crédito o un subsidio, los organismos promotores y los gerentes tienen un incentivo en mostrar resultados a corto plazo. El interés que despierten entre los empresarios está muy relacionado con el éxito de las primeras iniciativas, las que normalmente deberían ligarse a negocios propios de la actividad tradicional de los empresarios. Es natural que ello ocurra porque, siendo el lenguaje de los empresarios esencialmente práctico y no abstracto, la primera dificultad que enfrenta el gerente en la programación de actividades es conceptualizar la experiencia que se está gestando. La manera más obvia de evitar el desencanto empresarial es construir rápidamente una agenda que contemple la puesta en marcha de iniciativas de negocios y actividades conexas. Pero esto puede estimular la persistencia de planes de negocios de corto plazo, en detrimento del fortalecimiento del largo plazo. El gran dilema que esto le plantea al gerente es cómo apoyarse en acciones atractivas a corto plazo, pero sin perder de vista el desarrollo hacia acciones de largo plazo.

Hay necesidad de avanzar en el diseño de una metodología para la acción de los PROFOS que contemple las diferentes perspectivas y lenguajes de participantes tan heterogéneos como los propios empresarios, los organismos gremiales y las agencias estatales. Como se ha visto, incluso en éstas existen diferencias de enfoques y de experiencias. Como modelo de política, el PROFO es más complejo y sutil. Por ello, requiere de mayor conceptualización y diseño estratégico. Pero este objetivo debe ser coherente con las realizaciones a corto plazo, las que no sólo deben ser negocios lucrativos inmediatos, sino también iniciativas encaminadas a abrir oportunidades futuras como nuevas experiencias de aprendizaje tecnológico, de la informática, de la gestión, de la comercialización e incluso de las relaciones entre distintos agentes, como de los empresarios con los trabajadores y con el Estado.

Aquí el rol de los gerentes es crucial. No bastan las cualidades normales de un empresario, o de un buen funcionario. Ellos deben superponer ambos tipos de cualidades, entrar en la filosofía del modelo y sus implicancias, conocer los instrumentos disponibles, sus limitaciones, la psicología social del empresario, etc. También requieren un buen conocimiento del mundo estatal. Se trata de un proceso de culturización en el enfoque de la asociatividad entre el sector público y el privado.

b) Toda la acción de los PROFOS está orientada a usar más plenamente las posibilidades del mercado, de las instituciones y de las tecnologías. Pero es importante abrir el acceso a esas posibilidades, las cuales en el caso de las PYMES no se crean siempre en forma espontánea. Por ejemplo, existe la percepción de que los PROFOS han logrado más avances en lo que se refiere a fortalecer la capacidad de asociación, el intercambio de información, el acceso al marketing. Pero el acceso a la innovación tecnológica sigue siendo una de las áreas más débiles. No se trata tanto de la ausencia de ideas innovadoras, sino que de la incapacidad para desarrollar prototipos de nuevos equipos y tecnologías. En la mayoría de las regiones hay una ausencia generalizada de instituciones que apoyen la innovación y actividades relacionadas, como suelen ser los Centros de Transferencia Tecnológica. En esta área el Estado podría desempeñar un papel más activo para promover la formación de centros especializados. El ejemplo del Instituto Textil es interesante en cuanto muestra como el mismo modelo del PROFO puede servir como germen para iniciar una actividad de transferencia tecnológica. El PROFO MMVIII también provee otra experiencia de este tipo. Pero no puede ignorarse que todavía se trata de iniciativas precarias, con muy escasos recursos tanto financieros como humanos. Es preciso diseñar alternativas institucionales que satisfagan distintas necesidades locales, como podría serlo la licitación por el Estado de algunos programas de fomento a la innovación tecnológica.

Un riesgo que debe tenerse presente al diseñar políticas de fomento tecnológico es el desincentivo a la provisión privada de tecnología o consultoría que puede producirse cuando los oferentes potenciales perciben que la agencia estatal gestiona directamente la provisión de esos servicios. Frente a este riesgo se requiere una evaluación cuidadosa de las posibilidades del mercado, las que pueden ser muy diferentes según las regiones y localidades. En aquellas localidades donde la oferta es muy débil o inexistente, se justifica una política más activa del Estado, pero con la precaución de no desalentar iniciativas privadas que puedan surgir. En relación al tema de la transferencia tecnológica, las universidades locales debieran ser una institución privilegiada para ese fin. Lamentablemente, todavía existe desconfianza recíproca entre el sector empresarial y las universidades (Rojas, 1994). Los empresarios de las PYMES critican la oferta de tecnología desde las universidades como excesivamente especializada para sus necesidades. En su visión, los científicos universitarios están más interesados en alcanzar una carrera exitosa, la que a menudo se vincula más con las grandes empresas. Esta percepción corresponde también con la de los científicos universitarios, los que ven a las PYMES como poco atractivas para sus trabajos de consultoría, excesivamente centradas en problemas cotidianos y de poco alcance. Las relaciones universidades-PYMES constituyen un campo todavía poco explorado y que debiera presentar oportunida-

des interesantes de mayor cooperación futura, siempre que se identifiquen diseños institucionales que enfrenten los problemas señalados. En este sentido, los PROFOS pueden ser uno de esos diseños, al potenciar la demanda por asistencia técnica.

c) Las relaciones con la gran empresa. La experiencia italiana con los distritos industriales se inició a partir de la subcontratación entre la gran empresa y la pequeña empresa. Varios PROFOS chilenos, especialmente en las regiones mineras, se han organizado con el objeto de acceder mejor al mercado que ofrece la Corporación del Cobre (CODELCO), la empresa más grande del país. Varios problemas se interponen normalmente. Por una parte, la gran empresa tiene políticas de compras que se deciden en las oficinas centrales, generalmente fuera de las regiones donde tienen sus plantas. En una economía tan abierta como la chilena, esas políticas tienden a privilegiar la importación de equipos y maquinarias. El abastecimiento desde pequeñas empresas locales y dispersas regionalmente les representa un problema por riesgos de falta de confiabilidad en la calidad, en la oportunidad de entrega, etc. Sin embargo, varios de los PROFOS Metalmecánicos han sido exitosos en lograr atraer compras de CODELCO que les han permitido entrar a un mercado interesante. La consolidación de estos mercados de la gran empresa supone varias condiciones que deberán desarrollar las PYMES, como una capacidad de negociación y de aprendizaje acerca de las políticas que siguen las grandes empresas, controles de calidad de su propia producción, regularidad de las entregas, etc.

d) Un problema estratégico crucial es cómo masificar la experiencia. Es propio de toda experiencia inicial su escasa universalización. En relación al universo de la pequeña empresa, las que participan en los PROFOS son una ínfima minoría. Supuestamente el modelo debería difundirse a medida que demuestre sus beneficios. Sin embargo, no está claro que el éxito del modelo esté ligado a su universalización. No se puede pretender enmarcar a toda la PYME en un diseño determinado. Una gran mayoría de pequeños empresarios probablemente hará un aprendizaje de las nuevas políticas, ya sea en forma espontánea o a través de otras políticas más generales, y podrá insertarse razonablemente bien. Por ejemplo, el acceso de la pequeña empresa al crédito bancario ha estado mejorando. Entre 1990 y 1993 la proporción de la pequeña empresa con acceso al crédito bancario aumentó de 53,2% a 61,7%, en tanto que para la mediana empresa esas proporciones fueron de 70,2% y 75% respectivamente⁶. En ello ha influido la firme determinación de las autoridades de la CORFO y el Ministerio de Economía de abandonar el rol de proveedores de

6 Según documento del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1993).

crédito. Esto estimuló a la banca privada a asumir ese rol, lo que no deseaba hacer cuando tenía la competencia del Estado con créditos subsidiados. Por cierto, el problema del acceso de la PYME al financiamiento comercial está lejos de ser superado, ya que persisten críticas de discriminación en función del tipo de garantías, las que incluso se extienden al Banco del Estado y a la propia CORFO. Rojas (1994) señala que en Concepción hay exigencias de garantías por créditos CORFO que pueden ascender hasta el 500% de la deuda.

IV. RESUMEN

A través de los PROFOS se ha diseñado un modelo novedoso de colaboración público-privada, en el ámbito de la pequeña empresa, que busca desarrollar la modernización empresarial y la capacidad competitiva.

Entre las características constitutivas de un PROFO, se puede destacar:

- 1) se trata de grupos de empresas relacionadas entre sí por los tipos de producción y su ubicación geográfica común;
- 2) hay una decisión de las empresas de asociarse entre sí y con el Estado para desarrollar un conjunto de beneficios comunes;
- 3) el grupo de empresas se acoge a los beneficios de la política de asociatividad formulada por la CORFO y acepta el compromiso de contribuir progresivamente al financiamiento del presupuesto común;
- 4) la articulación con el Estado se realiza a través de una organización intermediaria o agente operador, el cual puede ser una agencia pública, como el Servicio de Cooperación Técnica, o una agencia privada de carácter representativo, como la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA); este organismo intermedio designa un gerente a cargo de los programas colectivos;
- 5) el grupo se compromete a formular un plan anual de trabajo y su correspondiente presupuesto.

Los PROFOS reconocen objetivos de corto, mediano y largo plazo. Aunque la justificación última de los PROFOS es el logro de los objetivos de largo plazo, se reconoce la necesidad de avanzar por etapas intermedias. Así, entre las metas a corto plazo tienen relevancia:

- 1) la consolidación del PROFO como organización y grupo humano;
- 2) el cumplimiento del compromiso financiero de aumentar la participación privada en el presupuesto del grupo.

A mediano plazo, que puede considerarse el período de vigencia del contrato con la CORFO, de tres años, el PROFO pretende:

- 1) fortalecer la asociatividad y las relaciones de confianza mutua entre los empresarios participantes;
- 2) fomentar la complementación productiva y la división del trabajo;
- 3) desarrollar relaciones de cooperación con la institucionalidad local (de capacitación, tecnológica, financiera, pública);
- 4) desarrollar el horizonte internacional de los empresarios;
- 5) desarrollar una visión estratégica de la empresa;
- 6) realizar un aprendizaje colectivo y programado;
- 7) contribuir a generar señales de mercado para el desarrollo de otros agentes económicos.

A largo plazo, los PROFOS deberían:

- 1) alcanzar la autonomía financiera e institucional con respecto al Estado;
- 2) desarrollar en forma sostenida la eficiencia interna de la empresa;
- 3) mejorar la competitividad internacional;
- 4) avanzar hacia un crecimiento exportador.

El éxito final de este modelo de organización depende de la capacidad de superar una serie de aspectos críticos. Entre ellos, cabe señalar:

- 1) la puesta en marcha del proyecto supone cierta capacidad de abstracción de los intereses inmediatos y propios del empresario, para asumir una visión del interés colectivo;
- 2) el conocimiento recíproco previo entre los empresarios puede ser determinante de su éxito y de las relaciones de confianza que son indispensables para emprender acciones conjuntas;
- 3) se requiere superar la mentalidad oportunista ante el Estado, que enfatiza el logro de beneficios financieros inmediatos en perjuicio de los beneficios a mediano plazo que se pueden lograr de una estrategia de cooperación;
- 4) existe el riesgo de convertir la asociación en un cartel que busque explotar el mercado más que la creación de externalidades;
- 5) es crucial, por parte de los agentes intermediarios o estatales, compatibilizar los intereses particulares e inmediatos de los empresarios con las metas a mediano plazo que se asuman en conjunto;

- 6) es también indispensable, por parte del Estado, flexibilizar las normas y procedimientos burocráticos, los que no deberían entorpecer las iniciativas y la velocidad requerida por las actividades empresariales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- DINI, M. (1993), "Los proyectos de fomento", documento no publicado, Servicio de Cooperación Técnica, Santiago.
- HENRIQUEZ, L. (1992), *Proyectos de Fomento: un nuevo enfoque para la modernización y desarrollo de las PYMES*, SERCOTEC, Santiago.
- MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION (CHILE), (1993), *Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, Informe 1992-1993*, Santiago.
- ROJAS, C. (1994), *Sistemas productivos locales. El caso de Concepción, Chile*, tesis doctoral no publicada, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.
- SERCOTEC, (1992), *Guía de Instrumentos de Apoyo a la PYME*, Santiago
- _____ (1994), *Memoria 1990-1993*, Santiago.

ANEXO I

EL PROFO METAL-MECANICO DE LA VIII REGION

Cuando el SERCOTEC puso en marcha los PROFOS, no había un modelo específico a seguir y los ejecutivos regionales no tenían un diseño determinado de política. Las políticas tradicionales hacia la PYME habían sido de tipo asistencial: otorgar créditos, asistencia técnica y capacitación, ante demandas individuales expresadas por los empresarios. Una ventaja con que contaba esta agencia para iniciar la experiencia era el conocimiento acumulado sobre la PYME. Aun más, había contactos personales entre los ejecutivos públicos y privados y conocimiento de sus respectivas fortalezas y debilidades. Esto llevó a la oficina regional del SERCOTEC a identificar al sector metal-mecánico como favorable para la puesta en marcha. Entre las razones aducidas están: un alto porcentaje (80%) de los empresarios eran profesionales (ingenieros de ejecución, ingenieros mecánicos); tenían capacidad financiera como para emprender actividades colectivas; el sector estaba atravesando una situación crítica debido al término de la ejecución de los proyectos de inversión regionales que llevaron a cabo las grandes empresas forestales de la región.

Estos factores estimularon a la dirección del SERCOTEC regional a proponer a un grupo de pequeños empresarios del sector metalmecánico la formación de un PROFO. Los objetivos iniciales fueron en primer lugar, potenciar el mercado local, luego sustituir importaciones de equipos y posteriormente tratar de exportar. El carácter de las empresas era principalmente de servicios de mantenimiento de equipos y construcción de estructuras metáli-

cas, con muy poco contenido de valor agregado. Este carácter hacía que el sector fuera muy competitivo y que prevalecieran relaciones de rivalidad entre las empresas.

La oferta del SERCOTEC consistió en poner a disposición de los empresarios la capacidad técnica del Servicio para hacer estudios de mercado y fomentar la diversificación de la producción hacia nuevas líneas, además de subsidiar el costo de un Gerente del PROFO. No se oculta que la invitación del SERCOTEC fue favorablemente acogida, entre otros factores, debido a la expectativa de los empresarios de que podría resultarles más fácil el acceso al crédito y a los recursos que normalmente maneja el SERCOTEC.

Otro paso importante durante la puesta en marcha fue la selección de un líder empresarial, que tuviera la capacidad de estimular la participación y colaborar con la agencia estatal en el diseño de un programa de acción. Un aspecto importante de la puesta en marcha fue un proceso de capacitación de los empresarios en conceptos básicos de cooperación y asociatividad (por ejemplo, descubrir las ventajas de asociarse).

Una de las primeras actividades que realizó el PROFO fue una gira a diversas ferias industriales europeas, como la de Hannover, Sevilla y otras en Italia. El viaje se organizó en forma privada, con aquellos empresarios dispuestos a financiar su participación. El grupo estuvo compuesto por seis empresarios que permanecieron en Europa durante nueve días. Durante los primeros cuatro días, se organizaron en dos grupos para distribuirse las visitas a pabellones. Un grupo visitó pabellones de componentes hidráulicos y maquinaria hidráulica para diferentes aplicaciones. El segundo grupo visitó pabellones de subcontratación, máquinas y herramientas, nuevos procesos productivos y empresas productoras de soldaduras, discos de corte y herramientas en general. Adicionalmente el grupo sostuvo reuniones con representantes de la Feria, de la Comunidad Europea, de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), del SEBRAE (Brasil) y de ProChile, oficina de Hamburgo, a fin de prospectar alternativas de cooperación técnica, de capacitación de trabajadores, negocios conjuntos y joint-ventures. En la segunda parte del viaje, distribuidos en dos grupos, los empresarios visitaron diversas empresas de Alemania y de Italia. Allí pudieron observar directamente nuevas tecnologías, como soldaduras mediante robot, cortes con rayos laser, etc.

Este viaje y otros que siguieron (a Perú y Bolivia) fueron fundamentales para producir un vuelco en la mentalidad empresarial. Para varios empresarios, éste fue su primer viaje al extranjero y su exposición a otras realidades tecnológicas y organizacionales les permitió apreciar muchas posibilidades de nuevos negocios.

Aparte de esas actividades orientadas a los mercados exteriores, también se ha iniciado negocios al interior del país. Se le ha dado alta importancia a las regiones IX y X, especialmente en las ciudades de Temuco, Osorno y Puerto Montt. Se tomó contacto con el PROFO Lácteo, de Osorno, a fin de producir equipos para esa industria (Henríquez, 1992).

Un subproducto no menos importante fue la relación social más estrecha que se produjo entre los participantes, la cual estimuló la iniciación de negocios conjuntos y la búsqueda de nuevas formas de cooperación. De partida, se inició la subcontratación de trabajos en áreas de complementación, cuando una determinada empresa no podía absorber un negocio en forma individual o no tenía la competencia técnica necesaria. En otros casos, la cooperación se ha dado a través de la sub-contratación cuando una empresa disponía de equipos subutilizados que interesaban a otra empresa. Esta cooperación se ha extendido incluso a la transferencia de información y conocimientos técnicos ante iniciativas innovadoras de algunos miembros del grupo que buscan desarrollar nuevos productos.

En su primer año de vida este PROFO logró algunos resultados importantes. Aparte de las actividades mencionadas en el ámbito de la comercialización, las empresas asociadas lograron iniciar la producción de bienes con mayor valor agregado. Pudieron sustituir importaciones equivalentes e incluso exportar por un valor de US \$ 1.5 millones (Henríquez, 1992). En el ámbito del cambio tecnológico, se inició un programa de entrenamiento empresarial para el uso de la técnica CAD, con el apoyo de una consultoría externa. Quizás el logro más importante, reconocido por los propios empresarios, ha sido el descubrimiento de una mentalidad empresarial moderna que no tenían. Esto se ha traducido en que ahora actúan más en función de planes estratégicos de mediano plazo, que en la búsqueda de soluciones inmediatas a crisis de corto plazo como las que estaban viviendo antes de su organización (Diario Financiero, 21 de agosto, 1992).

Otros efectos de este PROFO han sido la creación de un Centro de Transferencia Tecnológica (CTT) y la formación de otro PROFO en el sector Madera y Muebles de la VIII Región. El CTT se creó por un convenio entre el SERCOTEC y el estado alemán de Baden-Wurtemberg. Este último financiará un consultor internacional por tres años, el que a su vez asesorará a otros cuatro consultores nacionales financiados por el Estado chileno.

El PROFO de Madera y Muebles se organizó según líneas similares al PROFO Metalmecánico. Algunas contribuciones más específicas que ha hecho este PROFO al sector se refieren a la mayor especialización y división interna del trabajo que están logrando. Antes cada empresa operaba en base a pedidos. No había comercialización propia. El bajo volumen de operaciones las obligaba a poner altos márgenes, del orden del 40 al 50% sobre el valor de

las ventas. Con la asociación, la mayor especialización y la instalación de una oficina comercializadora del grupo, han podido aumentar los volúmenes de producción y bajar los márgenes a un 30%. Las ventas se han extendido también hacia afuera de la región, tanto en el resto del país como al exterior. Incluso se está gestionando una operación de exportación a Estados Unidos. Otra contribución del PROFO, aparte de la comercialización y la mayor división del trabajo, ha sido la organización de cursos de capacitación. El cambio tecnológico es el área más débil. Hay poca experiencia de transferencia tecnológica a nivel PYME.

ANEXO 2

PROGRAMA DE TRABAJO DEL PROFO METALMECANICO VIII, 1993

1. Objetivos

- a) Consolidación del esquema asociativo, a través de la concreción de la Asociación Gremial del PROFO Metal y de la Sociedad Comercializadora
- b) Incremento de la complementación (horizontal y vertical) a través de la sub-contratación entre empresas PROFO y de éstas con la gran empresa
- c) Promocionar el grupo en Ferias y exposiciones nacionales e internacionales
- d) Apoyar tecnológicamente a las empresas vía el uso de instrumentos horizontales
- e) Apoyar la capacitación empresarial en su aspecto dirección de empresas
- f) Generar lazos de experiencia y comerciales con otros PROFOS del sector metal-mecánico

2. Actividades

- a) Otorgar asistencia técnica en planta al grupo de empresas participantes, usando FAT (Fondo de Asistencia Técnica)
- b) Estudiar la factibilidad de una Planta de Tratamientos térmicos
- c) Realizar tres estudios de mercado sobre productos específicos y en mercados limítrofes
- d) Participar en tres ferias nacionales (FERBIO, FISA Y EXPOCORMA)
- e) Prospeccionar negocios en misión a Hannover
- f) Desarrollar un encuentro con la gran empresa
- g) Desarrollar un programa de capacitación empresarial con cuatro cursos (calidad, desarrollo sustentable, planificación y control de la producción y relaciones humanas).

3 LAS EMPRESAS INTEGRADORAS EN MEXICO

CARLOS ALBA

Con el caso de las Empresas Integradoras me propongo examinar un nuevo modelo de organización empresarial propuesto por el estado mexicano a los pequeños empresarios como una forma de colaboración para hacer frente común ante la globalización de la economía y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El texto está subdividido en dos partes. En la primera se describe la idea que anima a este proyecto denominado *Empresas Integradoras*, y la forma en que se está aplicando. En la segunda se analiza un caso concreto de organización de pequeños productores en una empresa integradora, a partir del cual se discute sobre el alcance y los límites del modelo.

I. LAS EMPRESAS INTEGRADORAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA

Una pregunta obligada sobre el esfuerzo que se está haciendo en diferentes organismos gubernamentales y privados para promover el asociacionismo es ¿por qué ahora? Tal vez confluyan diversos factores. En el caso de México, la banca de desarrollo, *Nacional Financiera*, estuvo orientada durante muchos años y en forma creciente hasta la reforma del Estado y las privatizaciones, a financiar a las grandes empresas paraestatales y a las empresas privadas de los estratos medios y grandes. Pocos recursos quedaban para el sector mayoritario, constituido por la micro y la pequeña industria, y con mayor razón para el sector informal¹. Estas unidades productivas eran muy poco cono-

1 Existe una abundante bibliografía y una larga polémica sobre el sector informal. Algunos criterios con los que se distingue a estas unidades productivas, son: la predominancia del

cidas o reconocidas por los registros oficiales y por las agencias gubernamentales. No se consideraba que fuera necesario apoyarlas; había un mercado en expansión abierto a todos pero cerrado a la competencia del exterior.

La apertura de los mercados colocó en una situación de vulnerabilidad mayor a los pequeños productores (Alba, 1993a) y a los trabajadores². Esto fue observado no sólo por los propios empresarios, los partidos de oposición o el gobierno mexicano, sino también por los organismos multilaterales de financiamiento. Estos últimos han estado promoviendo en toda la América Latina programas de compensación social ante las consecuencias negativas que ha tenido la implantación de las políticas de liberalización y ajuste económico sobre la población de menores ingresos y sobre los pequeños empresarios³.

Así surgió la convicción de que, en un mercado abierto y globalizado, los pequeños establecimientos estaban condenados a desaparecer, a menos que cambiaran cuantitativa y cualitativamente. El único camino viable parecía ser la promoción del llamado asociacionismo: la unión de los pequeños empresarios bajo diversas modalidades (uniones de crédito, centros de adquisición de materias primas en común, sociedades de responsabilidad limitada de interés público, empresas integradoras) para beneficiarse del cambio de escala económica, social y política.

Apareció una variedad de organizaciones promotoras de la unión de los pequeños. Algunas de ellas ya existían desde los años setenta o antes, como la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural A.C.⁴. Otras nacieron a mediados de los años ochenta, como la ADMIC, Asesoría Dinámica a Microempresarios, que es apoyada por Acción Internacional y surgió en Monterrey, de manos de uno de los grandes empresarios (Garza Laguera, 1991). Sus propósitos son brindar asesoría, crédito y capacitación a los microindustriales. Cuenta en la actualidad con una red de 30 oficinas en 11 estados, de los cuales destacan Puebla, Coahuila y, sobre todo, Tamaulipas y Nuevo León. Existen

trabajo no asalariado; la ilegalidad de los establecimientos (ausencia del pago de diversos impuestos, principalmente del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado y del impuesto de seguro social); la precariedad del trabajo: escasa calificación, ingresos directos e indirectos exiguos, prestaciones por debajo de la reglamentación laboral (carencia de primas, de vacaciones pagadas, de reparto de utilidades, de servicios médicos, de protección o seguridad social). Ver a este respecto Alba Vega y Kruijt, 1995, y de Soto, 1986.

2 Para un análisis sobre los impactos que la liberalización económica y la reestructuración productiva han tenido en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales, pueden consultarse los trabajos de Bizberg, 1993; De la Garza, 1993 y 1994; Durand Ponte, 1994; Melgar Palacios, 1992; Pozas, 1993; Zapata, 1992.

3 Para una evaluación de estos fondos puede consultarse: Kakwani, Makonen y van der Gaag, 1990; Cohen, Franco y Rufián, 1991; Martínez, 1991; Guendell y Rivera, 1993.

4 Fue creada en 1969 y tiene filiales en diferentes estados de la República para apoyar a productores, tal como lo hace JADEFO (Jalisco, Desarrollo y Fomento), institución que empezó otorgando financiamiento a campesinos agrupados en uniones solidarias y ahora respalda también a artesanos de la cerámica.

muchos intermediarios financieros apoyados por instituciones extranjeras o mexicanas. Por ejemplo, la Entidad de Fomento Privado CATORO A.C., respaldada por NAFIN, que ofrece también asesoría, capacitación y lo que más reclaman los microempresarios: gestión para conseguir créditos.

Las *uniones de crédito* son otra modalidad de agrupamiento de empresarios, en algunos casos con antigüedad y arraigo regional. Además, los propios gobiernos de los estados han creado *Fondos de Fomento* que operan como intermediarios financieros para apoyar a la micro y pequeña empresa, por ejemplo, PROMICRO, en el Estado de Nuevo León. Esta organización fue creada a mediados de los años ochenta, durante el gobierno de Jorge Treviño y disuelta en la siguiente administración estatal para ceder a la fundación privada ADMIC los servicios que prestaba. No han faltado organizaciones como la CONAMIN, *Confederación Nacional de los Microindustriales*, cobijada por el partido oficial, y, desde luego, *las empresas en solidaridad*, que fueron promovidas a partir de 1993 por el Programa Nacional de Solidaridad, principalmente en el medio rural.

También han surgido en los últimos años asociaciones de empresarios gestadas por ellos mismos. Tal es el caso de la APIMEX.

La APIMEX se constituyó a principios de 1993 como la primera *Asociación de Proveedores de la Industria Maquiladora de Exportación* en México, con sede en Ciudad Juárez. Actualmente está en proceso de organización la de Tijuana. La APIMEX agrupa a 35 industriales, la mayor parte de los cuales operan pequeños talleres e industrias de maquinados de partes y repuestos para las máquinas que utilizan las plantas ensambladoras de la frontera. Otros, sin embargo, han logrado dar el casi imposible salto para convertirse en proveedores de materiales para la producción de las maquiladoras. Es decir, de insumos que se incorporan directamente a la producción, como piezas de inyección de plástico, tablillas electrónicas y maquinados metálicos, casi todos para la industria electrónica, automotriz y de autopartes.

Resulta de gran interés examinar las características de estos talleres de antiguos obreros y técnicos altamente capacitados y la organización que se han dado para negociar con el Estado y conseguir su apoyo, para obtener pedidos con las maquiladoras y para exportar. Sin embargo, se ha seleccionado otro caso, tal vez más novedoso y de mayor alcance en esta corriente del asociacionismo: el de las *Empresas Integradoras*.

1. GESTACION DE LAS EMPRESAS INTEGRADORAS

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) se interesó desde principios de los años noventa en conocer la experiencia de los consorcios de exportación de Italia que tanto éxito han tenido en promover en el

mercado mundial una amplia variedad de productos de alta calidad, tales como calzado y artículos de cuero y piel, productos textiles, bienes confeccionados y piezas de la industria joyera, elaborados en pequeñas empresas (Benko y Lipietz, 1992; Sengenberger, Loveman y Piore, 1990). Para tal efecto se realizaron misiones a ese país y se invitó a italianos para que dieran a conocer su experiencia. A partir de esos intercambios, se organizaron dos amplias reuniones, una en 1991 y la última en mayo de 1993, a las que SECOFI invitó a instituciones públicas y privadas, educativas y empresariales, para promover la idea de una nueva forma de organización denominada Empresa Integradora, inspirada en el modelo italiano.

Desde entonces, se ha emprendido una vasta promoción por diversos medios: las delegaciones de la propia Secretaría, las cámaras de industria y comercio, el Programa Nacional de Solidaridad, la Ventanilla Unica destinada a la microindustria⁵ dependiente de los gobiernos de los estados. El personal técnico de SECOFI participa en toda la República en foros, seminarios y conferencias para convencer a los micro, pequeños y medianos empresarios de las bondades de la organización. Otro tanto hace Nacional Financiera.

Las principales consideraciones que se tomaron en cuenta para crear las empresas integradoras de unidades productivas, son las siguientes:

- a) Adaptarse a las nuevas modalidades de integración y competencia internacional.
- b) Promover la organización interempresarial que facilite el trabajo en equipo e incremente su capacidad de negociación en los mercados a través de la elevación de su nivel de organización y gestión, así como de la ampliación de su escala productiva, sin afectar la autonomía de las empresas.
- c) Apoyar a las empresas de menor tamaño mediante cambios cualitativos en la forma de comprar, producir y comercializar, para consolidar su presencia en el mercado interno e incrementar su concurrencia en los mercados de exportación.

2. CARACTERISTICAS Y BENEFICIOS DE LAS EMPRESAS INTEGRADORAS

Los requisitos para constituirse en una empresa integradora son:

5 Para Nacional Financiera es *micro empresa* aquella que cuenta como máximo con 15 trabajadores y sus ventas netas anuales no exceden de N\$ 900 000; *pequeña empresa* es la que ocupa entre 16 y 100 trabajadores y sus ventas netas anuales no rebasan los N\$ 9 000 000.

- 1.- Tener personalidad jurídica propia y que su objeto social sea la prestación de servicios especializados de apoyo a las empresas integradas, sean de nivel micro, pequeño o mediano.
- 2.- Las empresas integradas deben ser dueñas y usuarias de los servicios que preste la empresa integradora.
- 3.- La empresa integradora no podrá participar en forma directa o indirecta en el capital social de las empresas integradas.
- 4.- La empresa integradora obtendrá sus ingresos exclusivamente por concepto de cuotas y prestación de servicios.
- 5.- La administración y prestación de servicios de la empresa integradora deben ser realizadas por personal especializado, ajeno a las empresas asociadas.
- 6.- La operación de la empresa integradora tendrá una cobertura local en función de sus propios requerimientos y los de sus socios.
- 7.- Proporcionar a los socios alguno de los siguientes servicios especializados:
 - a) Tecnológicos: facilitar el uso sistemático de información técnica especializada, de equipo y maquinaria moderna, de laboratorios científicos y tecnológicos, así como de personal calificado, para elevar la productividad y la calidad de los productos de las empresas integradas.
 - b) Promoción y comercialización, con el propósito de incrementar y diversificar la participación de las empresas integradas en los mercados interno y de exportación, así como para abatir los costos de distribución, mediante consolidación de ofertas, elaboración conjunta de estudios de mercado y catálogos promocionales, y la participación en ferias y exposiciones.
 - c) Diseño, que contribuya a la diferenciación de los productos de las empresas integradas.
 - d) Subcontratación de productos y procesos industriales, con el fin de complementar cadenas productivas y apoyar la articulación de diversos tamaños de planta, promoviendo la especialización, así como la homologación de la producción para mejorar la competitividad.
 - e) Promover la obtención de financiamiento en condiciones de fomento, a fin de favorecer el cambio tecnológico de productos y procesos, equipamiento y modernización de las empresas.
 - f) Actividades en común, que eviten el intermediarismo y permitan a las empresas asociadas, la adquisición de materias primas, insumos, activos y tecnología en común, en condiciones favorables de precio, calidad y oportunidad de entrega.

- g) Otros servicios que se requieran para el óptimo desempeño de las empresas integradas, de tipo administrativo, fiscal, jurídico, informático, formación empresarial y capacitación de la mano de obra.

Se han diseñado tres tipos de apoyos para las empresas integradoras: fiscales, financieros y administrativos.

(i) Fiscales. Las empresas integradoras se benefician de un régimen fiscal preferencial; se pueden acoger al Régimen Simplificado de las Personas Morales que establece el título II-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por un período de cinco años.

(ii) Financieros. La banca de desarrollo diseñó programas especiales de apoyo para las empresas integradoras. NAFIN está obligada por el Decreto del 7 de mayo de 1993 a apoyar a los socios, otorgándoles créditos a través de intermediarios financieros (banca comercial, uniones de crédito o entidades de fomento, como los fondos de los gobiernos de los estados) para que puedan realizar sus aportaciones al capital social de la empresa integradora. Además, debe otorgar a los intermediarios financieros garantías complementarias a las ofrecidas por las propias empresas integradoras y por sus socios.

(iii) Administrativos. Existen diversos mecanismos de NAFIN, a través del Programa de Desarrollo Empresarial (PRODEM), que pretenden fortalecer el perfil gerencial del empresario mexicano a través de la capacitación, la asistencia técnica y el asociacionismo. Los cursos son de dos tipos: a) un curso sobre temas gerenciales para la micro, pequeña y mediana empresa está organizado en 28 módulos agrupados en 6 paquetes (producción, administración, mercadotecnia, contabilidad, recursos humanos y finanzas), cuya duración total es de 286 horas. Estos cursos son impartidos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), según un convenio firmado a iniciativa de NAFIN; b) el otro curso, sobre el Proceso de Mejoramiento Continuo (calidad total), busca desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes de los empresarios para implantar procesos de mejoramiento continuo de la calidad y de la productividad de sus negocios. Este segundo tipo de cursos está organizado en 17 módulos secuenciales, agrupados en 5 paquetes, cuya duración total es de 68 horas. Los cursos son impartidos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), según un convenio firmado con NAFIN.

3. FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS INTEGRADORAS

De mayo de 1993 a principios de 1994, la SECOFI había identificado 200 proyectos como viables para organizarse en empresas integradoras y se había otorgado el registro a 45 empresas integradoras, de 18 entidades federa-

tivas del país (Sánchez Ugarte *et al*, 1994). Para mayo de 1995 había 140 empresas integradoras registradas, de las cuales cerca del 50% son industriales, 30% comerciales y 10% de servicios.

Las principales ramas industriales que agrupan a las empresas integradoras son la alimenticia, la del calzado y productos del cuero, la textil y de la confección, la del mueble y la metal-mecánica.

Hasta ahora no disponemos de una muestra amplia sobre el perfil de los asociados de estas empresas; no sabemos si se trata de empresarios jóvenes o experimentados, si influye la escolaridad o el género tiene algo que ver. Lo único que puede saberse es que en algunos espacios, como el Valle de México y los estados circunvecinos, existen más solicitudes de inscripción que en otra parte. En Chihuahua y Sinaloa prospera más la idea que en otras entidades, principalmente del sureste, donde, salvo en Yucatán, no ha podido crearse una sola. ¿Obedece esto a la diferencia de densidad industrial? ¿A una diversa promoción? ¿A una mayor inclinación de asociarse por parte de empresarios localizados en zonas modernizadas agrícolaemente, expuestas a la competencia internacional desde hace muchos años o cercanas a la sede de los poderes y de las fuentes de financiamiento? Una cosa está clara: sin duda influye la experiencia previa de los empresarios en otras asociaciones. Así lo muestra el hecho de que gran parte de las empresas integradoras está constituida por antiguas uniones de crédito, las cuales tienen una aceptación casi automática. También puede inferirse con certeza que la idea entusiasma más a los micro que a los pequeños y los medianos. Resulta de mayor interés para los industriales que para los comerciantes y los empresarios de los servicios, aunque también existen algunas empresas de ellos.

Es evidente que, del conjunto de microindustriales, son atraídos con mayor fuerza los que tienen mayor interés en que su empresa crezca, en expandirse y acumular, que los que conciben a la suya como un lugar de equilibrio precario, o han llegado a ella como un lugar de refugio. Sin embargo, en algunas comunidades, la asociación se da más entre los productores más pequeños.

Algunos ejemplos del tipo de empresas integradoras que se han creado son los siguientes:

- *Chamarras y Confecciones Xoxtla, S.A. de C.V.*. Esta fue la primera empresa integradora que se constituyó. Se la describe en detalle en la Sección II, como un estudio de caso.
- *Comercialización Integral Ocean Life, S.A. de C.V.* Empresa integradora para otorgar asesoría integral y realizar comercialización en común de los 430 socios, los cuales son locatarios en la Central de Pescados y Mariscos de la Nueva Viga, en la delegación Iztapalapa del Distrito Fede-

ral. Es una empresa que está exportando camarón. El financiamiento de NAFIN, a través del Programa Impulso, bajo la modalidad de cuasicapital, es de N\$20 000 por locatario, a un plazo de 3 años con 6 meses de gracia.

- *Representaciones Impresas, S.A. de C.V.* Es una empresa integradora de servicios gráficos especializados que apoya a 8 socios dueños de pequeñas imprentas en Mexicali, Baja California, y genera 25 empleos. Su propósito es la impresión de formas continuas con tecnología de punta, que se utiliza por cada una de las empresas asociadas. El financiamiento de NAFIN asciende a N\$500 000 para la compra de equipo tecnológico, a un plazo de uno a cinco años y se realiza a través del PROMYP, Programa para la Micro y Pequeña Empresa. El mercado de esta empresa está constituido por una franja del Norte de México y el sur de los Estados Unidos, con una demanda de formas continuas en tirajes de 500 a 2 000 ejemplares, que no es atendida adecuadamente por las grandes empresas. Este es un mercado en expansión por el desarrollo de la computarización en las empresas, por la obligatoriedad de imprimir comprobantes en establecimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el crecimiento de los intercambios en la frontera de los dos países.
- *Promotora Ucressin, S.A. de C.V.* (Unión de Crédito Agroindustrial, Pesquera y de Servicios del Sur de Sinaloa). Es una empresa integrada cuyo propósito es la compra, venta, importación y exportación de productos primarios, procesados y bienes de capital para los diferentes sectores productivos asociados a la Ucressin; también ofrece asesoría administrativa y la contratación de seguros. NAFIN apoya con asesoría y asistencia técnica para su constitución, y la oferta de cuasicapital para nuevos socios.
- *Comal de Chihuahua, S.R.L.I. de L.P. y C.V.* Comercializadora de Alimentos de Chihuahua. Es una empresa integradora compuesta por 17 socios de la ciudad de Chihuahua que emplean a 54 trabajadores y se dedican a fabricar y distribuir alimentos para la industria maquiladora y las tiendas de autoservicio. Las microempresas envasan carne seca al vacío, granola, miel, frijol cocido, tortillas de harina y diversos tipos de botanas. Brinda a sus asociados servicios especializados de diseño, mercadotecnia, cuestiones legales y fiscales. NAFIN la apoya, a través del Programa PROMYP con un crédito por N\$71 000 a un plazo de 5 años.
- *Unión de Crédito Agropecuario, Industrial y Comercial de Sombrerete, S.A. de C.V.* Esta unión del estado de Zacatecas recibió la autorización para convertirse en una empresa integradora. Ha desarrollado empresas filiales para el intercambio y la obtención de productos en condiciones

preferentes; una de las empresas filiales es una comercializadora que negocia integralmente los productos de sus afiliados. Las empresas de los socios se dedican a la fabricación de diversos tipos de utensilios y herramientas agrícolas diseñadas y fabricadas por menonitas, como arados, molinos, cortadoras y otros. También existen pequeñas empresas que producen vinos, mezcales, granos envasados, quesos y otros productos lácteos. NAFIN financia a esta empresa integradora a través del Programa PROMYP con un crédito por N\$30 043 005 a un plazo de 1 a 8 años.

- *Corporación Industrial de Tejido de Punto de Hidalgo, S.A. de C.V.* Esta empresa agrupa a cerca de 400 productores de prendas de vestir a base de tejido de punto. Son talleres de suéteres, chalinas, blusas y mallas principalmente. Sus funciones son la compra de materias primas, el diseño y la comercialización. El crédito otorgado por NAFIN a través del Programa PROMYP es de N\$500 000 a un plazo de 2 años con 6 meses de gracia.
- *Unión de Artesanos del Oriente de Yucatán, S.R.L. de L.P. de C.V.* Es una empresa integradora que nació en mayo de 1993 para agrupar a 22 microempresas, la mayoría de las cuales son talabarterías y talleres de confección. Las primeras fabrican cinturones, sandalias, bolsas y otros objetos de piel; las segundas, hamacas y, sobre todo, ropa típica como huípiles. Otras empresas se dedican a la elaboración de objetos decorativos y utilitarios de bejuco, de palma y de henequén pintado (sabukan), al tallado de piedras y a la cerámica. Todas ellas tienen su mercado en el turismo extranjero.

Se presenta en la sección siguiente el caso de la primera empresa integradora, Chamarras y Confecciones Xoxtla, S.A. de C.V., para examinar con él algunas características de los asociados, de la organización, de la forma en que interviene el poder público y de algunas ventajas y desafíos que se presentan en esta nueva forma de organización de los microempresarios.

II. EL CASO DE LA EMPRESA INTEGRADORA CHAMARRAS Y CONFECCIONES XOXTLA, S.A.

La empresa Integradora Chamarras y Confecciones Xoxtla, S.A. de C.V. (11 de junio de 1993) reúne a 52 de los 200 fabricantes de chamarras de San Miguel Xoxtla, Puebla, una localidad que cambió su vocación agrícola tradicional cuando llegó HYLSA a fundir fierro y acero y, sobre todo, cuando se generalizó la fabricación de ropa en cada hogar. Los pequeños productores se empezaron a especializar en la confección de estas prendas desde hace cerca

de 40 años. Siempre trabajaron como talleres familiares para producir y vender de manera independiente, hasta que en 1989, por iniciativa del ayuntamiento, se organizó una Primera Feria de la Chamarra. En esa ocasión sólo hubo 20 expositores, pero su éxito fue una sorpresa para el poblado: se vendió casi todo. A partir de entonces se formó la Asociación de Talleres Familiares de Xoxtla (ATAFAX), para exponer sus productos todos los domingos directamente ante el consumidor. Hasta ahora se han realizado tres ferias de la chamarra.

La Asociación decidió también invertir en publicidad a través de la prensa regional, de la radio y del apoyo que logró de un canal de televisión estatal. Esto le permitió hacerse oír no sólo en el mercado sino en el medio político regional. La propia dinámica de la organización había llevado a los productores a plantearse objetivos más amplios que los económicos. Querían que su actividad les permitiera trabajar todo el año y no sólo los cuatro meses que laboraban hasta entonces; deseaban, además, que los padres de familia se quedaran en la comunidad en lugar de irse a trabajar por largas temporadas a los Estados Unidos. Finalmente, les interesaba dar a conocer la identidad de su comunidad; presentar a Xoxtla ante ellos mismos y ante el exterior no como un poblado que gira en torno al acero sino a la producción industrial familiar. Las características de este grupo, su alta motivación y sus propósitos debieron ser atractivos para el candidato del PRI a gobernador del estado, quien estaba en campaña y le tocó visitar San Miguel Xoxtla y darse cuenta de la importancia de esta actividad. Con sus recursos, ya como gobernador, invitó al propio Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

Llegó así a la Asociación la idea de las empresas integradoras, de la propia voz del secretario, quien invitó a representantes de los productores a la Ciudad de México para que presentaran una propuesta y vieran la posibilidad de constituirse en empresa integradora.

Entre las ventajas que ofrece esta forma de organización, a la agrupación de Xoxtla le interesaba principalmente la posibilidad de comprar materias primas en común. Si durante muchos años habían adquirido retazos de telas y desperdicios de las fábricas, ahora podrían adquirir en volumen a mejores precios y, por lo tanto, podrían vender más a menor precio. Otro de sus problemas es que, al vender al mayoreo en las cadenas comerciales, éstas les pagan hasta los 30 y, a veces, hasta los 90 días y los pequeños productores no pueden financiar estos créditos obligados; su asociación en una empresa integradora les permitiría conseguir este financiamiento.

Ante estas ventajas, y allanadas todas las barreras para acercarse a los funcionarios públicos del más alto nivel estatal y federal (han podido acceder a los subsecretarios, al director general de NAFIN y al propio presidente de la

República), la Asociación de Talleres Familiares, que agrupa a 75 socios, decidió formar una empresa integradora aparte, para no perder su identidad.

En su proceso de formación, los pequeños integrantes han tenido muchas dudas, incertidumbre, escepticismo ante los resultados. Dicen haber sido ya demasiado engañados y utilizados.

Por el hecho de haber nacido en tiempos de elecciones, la Asociación de Talleres Familiares se pintó de colores y se le pretendió utilizar políticamente. Además, para las unidades acostumbradas a trabajar en el ámbito familiar, ha sido una tarea tan difícil construir un objetivo común como aceptar un liderazgo que, a tono y en coordinación con la política oficial, pretende inducir un nuevo modo de organizarse, producir y vender. Si cada pequeña unidad productiva puede organizarse social y económicamente en redes que la articulan individualmente con la sociedad mayor, otra cosa es la organización política. Por su atomización y dispersión productiva, por su debilidad económica y la estrechez de su base social, por su escasa experiencia organizativa y su despolitización, los pequeños productores industriales familiares encuentran grandes dificultades para dotarse de una organización más amplia que represente sus intereses⁶.

La organización de Xoxtla se tambaleó y estuvo a punto de disolverse por problemas internos y con su entorno inmediato. Dos de sus tres dirigentes principales salieron de la organización y la ATAFAX estableció un reglamento en combinación con el ayuntamiento para fortalecerse institucionalmente.

De este caso conviene observar lo siguiente:

- a) La iniciativa original de organización fue detonada a partir del ayuntamiento de Xoxtla, actor que después desaparece de la escena. ¿Corresponde al municipio sólo la vinculación de lo local con otras instancias de poder más amplias, o tiene un cometido en la promoción directa? Pareciera que, en la medida en que los reflectores estatales y federales iluminaron con mayor intensidad a los pequeños productores asociados, el municipio perdió relevancia.

Otros ayuntamientos han contribuido también en la formación de empresas integradoras, como el de Mexicali para la creación de Representaciones Impresas, la primera empresa integradora de Baja California. El municipio podría ser también, como las uniones de crédito, o los fondos estatales, un intermediario financiero porque conoce al

6 Para un análisis de la politización de los empresarios mexicanos se puede recurrir a los siguientes trabajos: Arriola, 1981; Camp, 1989; Hernández, 1991; Labastida, 1986; Luna, 1992; Puga, 1986; Tirado y Luna, 1986; Valdés, 1993.

nivel más inmediato, directo y descentralizado a los productores directos: ¿por qué no lo es?

- b) La idea de la empresa integradora encuentra un campo más fértil para prosperar donde ya existen formas de asociación y organización previas. En Xoxtla, las agencias gubernamentales encontraron a una comunidad semi-organizada.
- c) De los 200 talleres del pueblo, solamente 52 decidieron asociarse. Ellos parecen tener dos características no necesariamente excluyentes. Por una parte, no son los talleres pertenecientes a las familias con mayores ingresos sino las más pobres, las familias que, según su propia caracterización, no han podido sobresalir en el mercado. A las que cuentan con mayores recursos parece no haberles interesado la idea, incluso parece que hicieron campaña en contra. Por otra parte, se asociaron quienes son más vulnerables y tienen más temor de desaparecer como productores y más interés por crecer.
- d) El número de socios y las proporción de éstos respecto al total de talleres no debiera inducir a sobreestimar su importancia. Gran parte de ellos compraron sus acciones sin un real compromiso. Ellos se mantienen al margen de la asociación, en espera de saber si ésta prospera o no. No han invertido demasiado tiempo ni esfuerzo como sus colegas, en reuniones sobre organización o difusión de la idea. Por lo tanto, no han desatendido su trabajo y su mercado. Se sabe de casos de asociados que, a raíz de su involucramiento en la organización y en tantas juntas, ya que muchas son promovidas por el gobierno, perdieron su precario equilibrio económico y desplazaron su crisis al ámbito de las relaciones familiares.
- e) El género influye poco en la empresa, en la medida en que se trata de unidades familiares donde participan hombres y mujeres adultos, ancianos, adolescentes y niños. Sin embargo, sus dirigentes son hombres. La edad de los asociados que hacen cabeza en cada pequeño taller coincide plenamente con la del perfil del migrante. El 80 por ciento de los 52 socios tiene entre 20 y 40 años; el 10 por ciento menos de esta edad y el 10 por ciento restante, más de ella. La iniciativa de asociarse y arriesgar provino principalmente de los jóvenes.
- f) Es importante notar que los procesos de gestación, primero de la Asociación de Talleres Familiares y luego de la empresa integradora, han generado una dinámica socializadora en cuyas frecuentes juntas se discuten y ventilan temas y problemas de la localidad, que son más amplios que los de los pequeños talleres.
- g) En el ámbito de su propia conciencia, los productores se están reconociendo, primero por su cantidad: "somos muchos productores y nuestro

- pueblo vive de nuestro trabajo”, y después, por su calidad, por su autoafirmación: “parece que sí podemos”.
- h) Los dirigentes de la empresa integradora han tratado de mantener a la organización con los menores costos ideológicos y políticos posibles. Como organización se declara apolítica y a nivel personal de cada socio parecen respetarse las diferencias partidarias. En una comunidad pequeña, aunque el voto es secreto, existen muchos mecanismos para identificarlo.
 - i) Ninguno de los talleres de confección estaba registrado y, ante las expectativas favorables de la empresa integradora, todos los talleres asociados dejaron de pertenecer a la economía subterránea (sobre este tema puede consultarse de Soto, 1986; y Withhead, 1989 y 1993). Uno de los principales obstáculos para asociarse fue el requisito de inscribirse en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Ahora todos los socios harán su primera declaración como personas físicas, de acuerdo con el régimen simplificado de Hacienda.
 - j) Sin duda Xoxtla ha tenido una atención privilegiada por parte de las instituciones gubernamentales. Se le ha escogido más que como una prueba piloto, como un caso ejemplar. Sobre la organización se ha volcado el interés del Gobernador, de la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado, de BANCOMEXT, de la Cámara de la Industria Textil, de NAFIN y de SECOFI, institución esta última que la registró como la primera empresa integradora de México.
 - k) Es muy difícil pasar de la lógica productiva de micro o pequeña industria, consistente en la subsistencia, el equilibrio, la actitud de refugio y defensa, a una lógica de la acumulación, de la expansión.
 - l) El tipo de organización de las empresas integradoras es muy flexible, dependiendo de sus propias características. Su figura asociativa no es la de una cooperativa, sino la de una sociedad anónima.
 - m) Aunque aun no se pueden evaluar plenamente los resultados de esta nueva forma de organización, por su corta vida, ella tiene ya algunos logros y proyectos interesantes que conviene tomar en consideración:
 - Desde el primer pedido, la empresa ha podido negociar con la cadena comercial que los pagos sean de contado.
 - Han recibido varios cursos de los que ofrece NAFIN a través de ciertas instituciones, sobre diseño, alta costura y temas gerenciales.
 - Están realizando compras en común y eso les permite acercarse directamente al fabricante, adquirir con más calidad y a mejor precio. Los talleres de Xoxtla compran ahora materias primas de primera calidad, mientras que antes adquirían materiales de segunda.

- Se esta planeando comprar algunas máquinas que ningún taller en lo individual podría adquirir o utilizar plenamente, las cuales darán servicio a todos. Tales son una ojaladora; una máquina para hacer resortes, otra para pegar broches; una cortadora de telas; equipo de computadoras para diseño y administración. La empresa tiene como meta la construcción de una nave industrial y su equipamiento con toda la maquinaria. Tiene previsto adquirir también máquinas de doble aguja, pero estas sí tienen una utilización justificada económicamente a nivel de taller.
- Por el hecho de pertenecer a la empresa integradora, los socios tienen derecho a dos tipos de créditos: 1) Un préstamo individual con recursos de NAFIN pero intermediado a través de un Fondo del Gobierno del Estado (FFINEP). El taller debe garantizar el préstamo, para lo cual puede utilizar, dependiendo del monto del crédito solicitado, desde una prenda sobre su máquina de coser hasta las escrituras de su casa. La ventaja de estos créditos es que la garantía no es de 2 a 1, como se usa en la banca comercial en el mejor de los casos, sino de 1 a 1 y, en algunos casos, aún con menor garantía. 2) Un crédito de cuasi-capital a la empresa integradora, para gastos de operación o compra de insumos. Los intereses que debe pagar son del Costo Porcentual Promedio más seis puntos, lo que equivalió a cerca del 17 por ciento para 1994.
- La empresa tiene planes de exportar, para lo cual necesita cambiar la calidad de su producto, ya que hasta ahora la necesidad de venderlo muy barato para destinarlo a los sectores de bajos ingresos de México y la forma de comprar las materias primas, de producirlo y de venderlo, han castigado su calidad. Un requisito previo para exportar es el estudio del mercado de los Estados Unidos y de Canadá y la localización de los canales de distribución más adecuados. Esta empresa parece estar a punto de conseguir sus primeros pedidos para el extranjero.

III. CONCLUSIONES SOBRE LAS EMPRESAS INTEGRADORAS

A partir del caso analizado se observan algunas de las principales ventajas y obstáculos que pueden presentarse en esta asociación en particular, así como en otras empresas integradoras. Ante todo, su probabilidad de éxito puede limitarse sólo al período inicial, mientras cuentan con el interés y la atención personal de las autoridades. Pasada la novedad y el sexenio ¿que consistencia tendrá el programa de empresas integradoras? Al evaluar los resultados, es necesario tener presente el escaso éxito de los esfuerzos realizados en diferentes momentos históricos para apoyar a pequeños productores agrupados en distintas formas de organización, por ejemplo las cooperativas, o las famosas *industrias del pueblo* (Alcántara Ferrer, 1979) durante el régimen de Echeve-

rría. Las empresas integradoras han resistido hasta ahora el cambio de sexenio en México. Sin embargo, según lo señalan funcionarios de la SECOFI, existen planes a corto plazo para modificar el decreto que crea a las empresas integradoras. La experiencia de dos años de operación indica que ellas no reciben beneficios substanciales por el hecho de registrarse y que es necesario ofrecerles ventajas adicionales a las actuales, como la ampliación del beneficio fiscal de 5 a 10 años y la creación de programas especiales de apoyo financiero.

Las empresas integradoras, una vez que se registran en la SECOFI, ya no están obligadas a mantener ninguna vinculación con esta agencia gubernamental. SECOFI ha intentado mantener algún contacto con ellas para evaluar su desempeño. Sin embargo, el método de encuesta por correo que ha utilizado no parece haber sido el más adecuado.

Se presenta también la dificultad respecto a cómo pasar de estos proyectos piloto a experiencias que sean reproducibles a escala ampliada, es decir, la posibilidad de masificación. Hasta ahora, el número de empresas integradoras parece modesto; sin embargo, no pueden menospreciarse las posibilidades de que la organización de los productores se convierta en un proceso irreversible. Existen de hecho muchos grupos en formación, interesados en constituirse en empresas integradoras. Hay, además, muchos casos de empresas que funcionan con la misma lógica de las integradoras, pero que no están registradas.

Sin ninguna duda, en los últimos diez años se ha dado un proceso de concentración del ingreso y de polarización entre los grandes y los pequeños productores. Mientras los grandes han emprendido un profundo proceso de reestructuración de sus empresas y exportan en forma creciente, los pequeños productores necesitan competir en su propio mercado, el cual se encuentra deprimido como consecuencia de la crisis de los años ochenta, de las políticas de ajuste y de la nueva crisis financiera de mediados de los noventa. Este mercado se halla, además, inundado de productos importados como resultado de la sobrevaluación del peso hasta diciembre de 1994 y del proceso de liberalización económica que ha servido como instrumento clave para frenar y disminuir la inflación.

En este entorno, los pequeños productores necesitan, más que sobrevivir, buscar formas de compensar su debilidad económica, su dispersión social y su desorganización política. La empresa integradora puede constituir en este sentido una oportunidad para que los pequeños empresarios puedan darse formas más avanzadas de organización que les permitan cambiar cuantitativa y cualitativamente y, de este modo, defender mejor sus propios intereses.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBA VEGA, C. (1993a), "Los microindustriales ante la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio". México, *Foro Internacional*, XXXIII, 3 (133), julio-septiembre, pp. 453-483.
- _____. (1993b), "El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio en América del Norte" en Gustavo Vega (Coord.): *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 213-238.
- _____. (1993c), "A Mexican Assessment of the North American Free Trade Agreement Negotiations: Issues and Prospects", in Roy E. Green (Ed.): *The Enterprise for the Americas Initiative*. Westport, Connecticut, Praeger, pp. 67-81.
- ALBA VEGA, C. y D. KRUIJT (1995), *La utilidad de lo minúsculo. Informalidad y microempresa en México. Centroamérica y los Países Andinos*. México: El Colegio de México.
- ALBA VEGA, C. y B. ROBERTS (1990), "Crisis, ajuste y empleo en México: la industria manufacturera de Jalisco". *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México, VIII, 24, septiembre-diciembre, pp. 463-490.
- ALCANTARA FERRER, S. (1979), *Industrias Colectivas del Pueblo; un estudio de caso sobre industrialización rural en el sur de Jalisco*. México: Cuadernos del CES, 25; Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 50 p.
- ARRIOLA, C. (1981), *Los empresarios y el Estado*. México: SEP/80 y FCE.
- BENERIA, L. y M. ROLDAN (1992), *Las encrucijadas de clase y género. Trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 222 p.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (1992), *Les Régions qui Gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France, Économie en liberté, 424 p.
- BIZBERG, I. (1993), "Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México", en Gustavo Vega (Coord.): *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- CALVO, T. y B. MENDEZ L. (Coords.) (1995), *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 273 p.
- CAMP, R. A. (1989), *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*. New York/Oxford, Oxford University Press.
- CARVAJAL, M. J., A. M. FIEDLER Y F. GONZALEZ N. (1990), *La Microempresa en México: Problemas, Necesidades y Perspectivas*. México: Instituto de Proposiciones Estratégicas.
- CEPAL (1989), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*: "The Dynamics of Social Deterioration in Latin America and the Caribbean in the 1980's". Santiago de Chile: CEPAL, Referencia LC/g 1557, mayo.
- COHEN, E., R. FRANCO Y D. M. RUFIAN (1991), *Los Fondos de Desarrollo Social*. San José: FLACSO, *Cuadernos de Ciencias Sociales* 45.
- CORTES, F. Y ROSA M. RUBALCAVA (1990), *Autoexplotación Forzada y Equidad por Empobrecimiento*. México: El Colegio de México, Jornadas 120.
- DE LA GARZA, E. (1993), *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. México: UNAM/IIIE y UAM-I/División de Ciencias y Humanidades.
- _____. (1994), "Sindicato y reestructuración productiva en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, LVI, 1, enero-marzo, pp.3-28.
- DE SOTO, HERNANDO (1986), *El Otro Sendero*. Lima: El Barranco.
- DURAND PONTE, V. M. (1994), "El papel de los sindicatos en la transición política mexicana" en *Revista Mexicana de Sociología*, LVI, 1, enero-marzo, pp. 29-43.
- ESCOBAR, A. (1988), "The Rise and Fall of an Urban Labour Market: Economic Crisis and the Fate of Small Workshops in Guadalajara, México", *Bulletin of Latin American Research*, VII, 2, pp. 183-205.
- GARZA LAGÜERA, D. (1991), "La microempresa: estrategia de desarrollo". *Técnica y Humanismo. Revista del CONALEP*, XI, 6, mayo-junio, pp. 7-10.
- GINER DE LOS RIOS, F. (1989), "Microindustria y unidad doméstica", en Orlandina de Oliveira, Marielle Pepin Lehallleur y Vania Salles (comps.): *Grupos Domésticos y Reproducción Cotidiana*. México: El Colegio de México/UNAM/Porrúa.

- GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (1986), *Los Recursos de la Pobreza. Familias de Bajos Ingresos de Guadalajara*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- GUENDELL G., L. Y R. RIVERA A. (1993), *Los fondos sociales en Centroamérica*. San José: FLACSO. Cuadernos de Ciencias Sociales, 64.
- HERNANDEZ, R. (1991), "Los problemas de representación en los organismos empresariales", *Foro Internacional*, XXXI, 3, 123, enero-marzo, pp. 446-471.
- KAKWANI, N., E. MAKONEN y J. VAN DER GAAG (1990), *Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- LABASTIDA, J. (Coord.) (1986), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*. México: Alianza Editorial Mexicana/UNAM.
- LUNA, M. (1992), *Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987*. México: Ediciones ERA/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- MARTINEZ, D. (1991), "Les fonds d'investissement social en Amérique Central et au Panama", *Revue du Tiers-Monde*, XXXII, 127, pp. 533-549.
- MELGAR PALACIOS, M. DE L. (1992), "Economic Development in Monterrey: Competing Ideas and Strategies in Mexico". Ph.D. in Political Science at the Massachusetts Institute of Technology, June, 312 pp.
- MENJIVAR, R. y J. P. PEREZ SAIZ (1992), *Género e informalidad en Centroamérica: una perspectiva regional*. Informe de investigación. San José: FLACSO. 33 p.
- OLIVEIRA, O. (1987), "Empleo femenino en México en tiempos de expansión y recesión económica: tendencias recientes". *Coloquio sobre fuerza de trabajo femenina urbana en México*. México: UNAM, noviembre.
- OLIVEIRA, O., M. P. LEHALLEUR y V. SALLES (comps.) (1989), *Grupos Domésticos y Reproducción Cotidiana*. México: El Colegio de México/UNAM/Portúa.
- PEDRERO NIETO, M. (1990), "Evolución de la participación económica femenina en los ochenta", en *Revista Mexicana de Sociología*, LII, 1, enero-marzo, pp. 133-149.
- POZAS, M. A. (1993), "Reestructuración industrial en México: reorganización de los consorcios, innovación tecnológica y cambios en las relaciones laborales en Monterrey". Documento multicopiado, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Filosofía y Letras, Monterrey, Nuevo León. 167 p., más bibliografía y anexos. Este trabajo está en prensa con el título: *Industrial Restructuring in Mexico: Corporate Adaptation, Technological Innovation, and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- PUGA, C. (1986), "Los empresarios mexicanos ante la nacionalización bancaria" en Julio Labastida (Coord.): *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*. México: Alianza Editorial Mexicana/UNAM, pp. 391-410.
- RENDON, T. y C. SALAS (1991), "El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes" en: *Ajuste Estructural, Mercados Laborales y TLC*. México: El Colegio de México/Fundación Friedrich Ebert/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 13-31.
- SANCHEZ UGARTE, F., M. FERNANDEZ PEREZ Y E. PEREZ MOTTA (1994), *La política industrial ante la apertura*. México, FCE, 91 p.
- SENGENBERGER, W., G. LOVEMAN Y M. J. PÍORE (1990), *The reemergence of small enterprises: Industrial restructuring in industrialised countries*. Geneva: International Labour Organisation (International Institut for Labour Studies), 308 p.
- TIRADO, R. Y M. LUNA (1986), "La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)" en Julio Labastida (Coord.): *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*. México: Alianza Editorial Mexicana/UNAM, pp.411-455.
- VALDES, F. (1993), *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, abril.
- WEBER, M. (1974), *Historia económica general*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 331 p.
- WITHHEAD, L. (1989), "Algunas reflexiones sobre el 'Estado' y el sector informal", en *Revista Mexicana de Sociología*, LI, 3, julio-septiembre, pp. 99-113.
- (1993), "Some Insights from Western Social Theory" en *World Development*, XXI, 8, pp. 1245-1261.
- ZAPATA, F. (1992), "La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo en México", en Varios autores: *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México: El Colegio de México - Fundación Friedrich Ebert / El Colegio de la Frontera Norte, pp. 59-71.

4 EL PROGRAMA BRASILEÑO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD. EVALUACION

JOSE E. CASSIOLATO

INTRODUCCION

La política industrial y de comercio exterior (PICE) puesta en práctica por el gobierno de Collor de Melo se definió a partir de tres postulados básicos. Inicialmente identificaba un carácter estructural de la crisis interna, asociándola con el final del modelo de desarrollo aplicado en Brasil desde la década de 1950: el uso amplio y acumulativo de la protección del mercado interno habría causado una gran ineficiencia en el sector productivo interno, ampliando así la brecha entre Brasil y los países desarrollados. En segundo lugar, dicha política proponía, como alternativa, el establecimiento de una nueva modalidad de desarrollo capaz de sustentar un nuevo camino de crecimiento basado en nuevas relaciones: una rápida y progresiva liberalización de la economía orientada a aumentar la competitividad del sector productivo induciría a la modernización de la industria local.

Finalmente, a pesar de que la liberalización debería ocupar el papel principal en la política industrial gubernamental, ésta se concibió, al menos a nivel del discurso “oficial”, como una combinación de dos tipos de medidas. Unas se dirigían a presionar a las empresas (las llamadas políticas de competencia) e incluían la desregulación y liberalización de la economía brasileña. La otra gama de medidas suponía el estímulo a las empresas locales (las llamadas políticas de competitividad) y debían incluir la reducción de los costos de inversión (por la vía de los incentivos fiscales), la reducción de los costos de exportación (por medio del financiamiento de las exportaciones y un programa para la modernización de los puertos), el mejoramiento de la infraestructura de ciencia y tecnología y de los recursos humanos, y un profundo cambio del “modelo empresarial brasileño” (mediante la promoción de fusiones y desver-

ticalización de las empresas, la creación de un mercado de capitales moderno y la privatización de las empresas públicas).

Las condiciones vinculadas a la crisis, la precaria administración de la economía y las dificultades de poner en práctica medidas de naturaleza tan diferente (combinando elementos neoliberales y neoschumpeterianos) han llevado al abandono, en términos prácticos, de la mayor parte de las medidas de "estímulo". Por ejemplo, los gastos en ciencia y tecnología que, de acuerdo con el plan inicial, deberían haber aumentado 15% al año, en términos reales han disminuido a lo largo de la primera mitad de los años noventa. Excluidos los gastos relacionados con la nómina de pago, los gastos del Ministerio de Ciencia y Tecnología se redujeron 15% en 1991 y 25% más en 1992 (de US\$ 517 millones en 1990 a US\$ 441 millones en 1991 y US\$ 335 millones en 1992)¹. Al final, sólo se está poniendo en práctica la agenda neoliberal. Combina políticas para liberalizar el comercio, atraer capital extranjero (particularmente mediante la desregulación del mercado financiero, revisión de la legislación sobre remesas de utilidades y de pagos por tecnología, cambios en las restricciones del BNDES en el sentido de permitir préstamos a largo plazo a empresas extranjeras y la sustitución del antiguo código de la propiedad industrial) y llevar a cabo la privatización.

El Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP en su sigla portuguesa) se analizará a lo largo del presente trabajo justamente en este contexto. En el seno de las medidas de "estímulo" mencionadas anteriormente, dicho programa es, de hecho, uno de los ejes de acción de la política tecnológica brasileña de los años noventa. El texto está organizado de la siguiente manera. En la parte I se presentan los instrumentos de la política industrial y de comercio exterior y, en especial, la formulación del PBQP según la versión oficial gubernamental. En la parte II se examinan los resultados del PBQP de modo general. En la parte III se hace un análisis del efecto del PBQP en las empresas brasileñas, utilizando, básicamente, informaciones obtenidas del estudio de competitividad de la industria brasileña recientemente concluido. Finalmente, se extraen algunas conclusiones desde el punto de vista de las políticas tecnológicas.

I. ESTRUCTURA DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR

De acuerdo con los documentos oficiales, la política industrial y de comercio exterior formulada a comienzos de la década del noventa anunciaba como sus

1 Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología (1992).

principales directrices las siguientes: la disminución progresiva de los niveles de protección arancelaria, la eliminación de la distribución indiscriminada de incentivos y subsidios y el fortalecimiento de los mecanismos de defensa de la competencia; la reestructuración competitiva de la industria mediante mecanismos de coordinación, instrumentos de apoyo crediticio y fortalecimiento de la infraestructura tecnológica; el fortalecimiento de segmentos potencialmente competitivos y creación de nuevos sectores, por medio de una mayor especialización de la producción; la decisión de exponer la industria en forma planificada a la competencia internacional, posibilitando así una mayor inserción en el mercado externo; el mejoramiento de la calidad y del precio en el mercado interno y el aumento de la competencia en sectores oligopolizados y, por último, la capacitación tecnológica de la empresa nacional, mediante una protección arancelaria selectiva de las industrias de tecnología de punta y el apoyo a la difusión de las innovaciones en los demás sectores².

La política industrial y de comercio exterior debería ponerse en práctica con el apoyo de dos mecanismos: el programa de competitividad industrial (PCI), dirigido al desarrollo de los sectores de tecnología de punta y la reestructuración de los sectores industriales y de servicios que puedan alcanzar precios y calidad según los esquemas internacionales, y el Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP), orientado a la concientización y motivación, creación y difusión de métodos modernos de gestión empresarial, de capacitación de recursos humanos, de adecuación de la infraestructura de servicios tecnológicos y de articulación institucional. El Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI) vino posteriormente a asociarse a esos mecanismos.

En el Gráfico N° 1 se muestra, de manera simplificada, la PICE, Política Industrial y de Comercio Exterior³, con sus programas PBQP⁴, PCI⁵ y PACTI⁶ en aquellos aspectos que atañen a la relación directa del gobierno con el sector productivo y cuyos objetivos son el desarrollo tecnológico industrial, en un sentido estricto. El Gráfico muestra particularmente los aspectos dirigidos al fomento del desarrollo científico y los instrumentos implícitos de la política tecnológica.

2 Guimarães (1992).

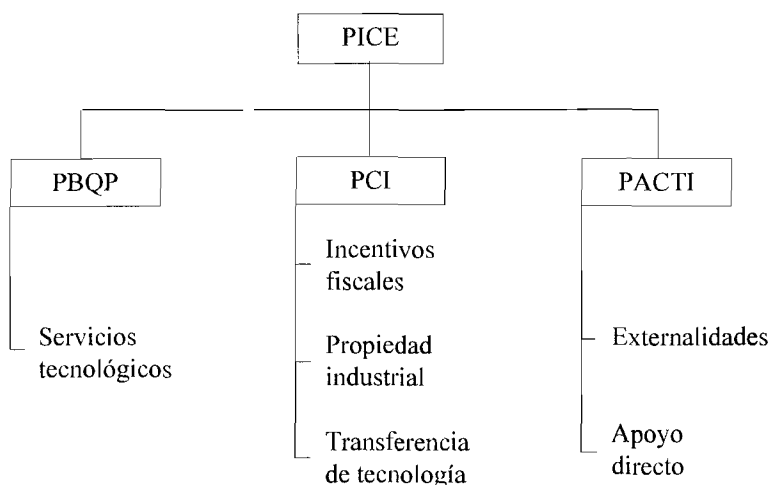
3 Gazeta Mercantil (1990).

4 Folleto del Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividades (PBQP).

5 *Programa de Competitividade Industrial (PCI)*, Brasília, septiembre de 1991.

6 Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1991).

Gráfico N° 1. PICE - Instrumentos de la política tecnológica



1. EL PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL (PCI)

Teniendo como meta consolidar las orientaciones para el proceso de reestructuración competitiva, el programa de competitividad industrial se centraría, según los documentos oficiales, en tres dimensiones de los factores determinantes de la competitividad, a saber, estructural, sectorial y empresarial⁷. De ese modo, en relación con la competitividad estructural, determinada por el funcionamiento de las estructuras de la economía, de las condiciones macroeconómicas, de la funcionalidad del sistema regulador y del costo de los factores externos a la empresa, la propuesta preveía varias medidas. Ellas se referían, en especial, a la educación, la tecnología (modificación de la ley de software y simplificación del proceso de registro de los contratos de transferencia de tecnología), la calidad y la productividad.

En lo que respecta a la competitividad sectorial —determinada por las ventajas comparativas naturales, adquiridas y potenciales, y por el dinamismo de los diferentes sectores de la economía—, se sostiene que el concepto de prioridad sectorial, esencial en el período de sustitución de importaciones, pierde sentido en el contexto de los actuales objetivos e instrumentos de la política industrial. Las directrices de política y medidas de alcance sectorial, con

7 Guimarães (1992), op.cit.

criterios de selectividad no excluyentes, deberían ser formuladas y aprobadas por una comisión empresarial de competitividad que se constituiría con la participación de representantes de los sectores público y privado. El programa incluía, aun así, propuestas de directrices sectoriales para que sirvieran de base y fuesen debatidas por dicha comisión. Esas propuestas se relacionan con los sectores con ventajas comparativas (agroindustrias; papel y celulosa; siderurgia y metalurgia; petroquímica; textiles, cuero y calzado; complejo automotor; construcción naval; bienes de capital) y sectores generadores y difusores de innovación y progreso técnico (complejo electrónico; química fina; biotecnología, y nuevos materiales).

Finalmente, respecto a la competitividad empresarial —determinada por la capacitación gerencial y tecnológica de las empresas y por la adecuación de su configuración accionaria, en términos de escala y grado de verticalización— se plantea que la restauración del modelo empresarial brasileño deberá resultar de fusiones e incorporaciones de sectores fragmentados, de la desverticalización de las grandes empresas, del desarrollo del mercado de capital y la apertura financiera de las empresas, y del proceso de privatización.

2. EL PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACION TECNOLOGICA DE LA INDUSTRIA (PACTI)

El documento titulado “Apoyo a la capacitación tecnológica de la industria” tenía como punto de partida la propuesta de las directrices generales para la política industrial y de comercio exterior, que hace hincapié en la capacitación tecnológica de la empresa como una de sus estrategias básicas. En el documento, se define la capacitación tecnológica de las empresas en términos de tareas tales como realizar en forma endógena innovaciones tecnológicas, así como seleccionar, licenciar, absorber, adaptar, perfeccionar y difundir tecnologías, nacionales e importadas. Se afirma también que el apoyo a la capacitación tecnológica de la industria debe impulsarse conforme a dos vertientes básicas⁸.

La primera vertiente contempla la creación y el fortalecimiento de las condiciones externas necesarias para la capacitación tecnológica, que supone lo siguiente: la formación y aprovechamiento de los recursos humanos; la concientización y motivación; la creación y difusión de métodos de gestión tecnológica; la adecuación de la infraestructura tecnológica, y la consolidación de las redes de información tecnológica.

8 Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1991).

La segunda vertiente se vuelca hacia el apoyo directo a la empresa y comprende lo siguiente: investigación y desarrollo; formulación de programas estratégicos, y apoyo mercadotécnico. El apoyo a la empresa debe darse según los criterios de selectividad, teniendo en cuenta las diferentes características de los complejos industriales en lo que atañe al acceso a la tecnología (cuanto más próximo se esté a la frontera tecnológica, mayores serán las limitaciones al acceso), el vehículo del proceso de difusión (dependiente de la existencia de una base previa de capacitación tecnológica o incorporada en bienes de capital), la estructura de mercado de la empresa (privilegiando el desarrollo de una tecnología de procesos o el de una tecnología de productos).

En el documento básico del programa se presenta también un conjunto de directrices para la acción gubernamental, especialmente en lo que concierne a la movilización de recursos financieros para el apoyo de la actividad tecnológica y las formas de su aplicación. Se sugiere además el perfeccionamiento del modelo institucional de apoyo a la capacitación tecnológica, en especial, la orientación hacia las empresas de los recursos destinados a la investigación y desarrollo, la absorción de tecnología y proyectos de mejoramiento de la calidad y la productividad, la asignación a institutos, universidades y escuelas técnicas de los recursos destinados a las externalidades del apoyo a la capacitación tecnológica de la industria, la descentralización de las actividades de apoyo financiero e incentivos fiscales.

Por último, se propone que se restauren los incentivos fiscales previstos en el Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial, establecidos a fines de los años ochenta y que prácticamente no llegaron a utilizarse durante aquel período, debido al exceso de centralización y burocracia. Se sugiere un nuevo sistema de concesión que simplifique los trámites de solicitud y descentralice el análisis, aprobación y seguimiento por los organismos estatales acreditados.

Esa propuesta dio origen a una medida provisoria que restablecía los incentivos fiscales previstos en el Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial. Dicha medida fue declarada insubsistente por el Congreso, pero, convertida en proyecto de ley, fue enviada nuevamente por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, que le dio su aprobación. Así, a través de la ley N° 8661/93, se definieron los incentivos fiscales que se otorgarían a las empresas que presentaran al Ministerio de Ciencia y Tecnología sus Programas de Desarrollo Tecnológico Industrial y Agropecuario (PDTI/PDTA). Dichos incentivos son los siguientes:

- i) deducir, hasta el límite de 8% del impuesto a la renta (IR) debido, del valor equivalente a la aplicación del factor admisible del impuesto la suma de los gastos en actividades de investigación y de desarrollo tecno-

- lógico industrial y agropecuario, incurridos en el período-base, clasificables como desembolsos por la legislación de ese tributo, inclusive pagos a terceros, en la forma prevista en el artículo 89, pudiendo el eventual excedente ser aprovechado en el propio año-calendario o en los años-calendario subsiguientes;
- ii) exención del impuesto sobre productos industrializados (IPI) que incida sobre equipos, maquinarias, aparatos e instrumentos, así como sobre accesorios, repuestos y herramientas que, en cantidad normal, acompañen esos bienes, destinados a investigación y al desarrollo tecnológico;
 - iii) depreciación acelerada, calculada por la aplicación de la tasa de depreciación usualmente admitida, multiplicada por dos, sin perjuicio de la depreciación normal de las máquinas, equipos, aparatos e instrumentos nuevos, destinados a la utilización en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico industrial y agropecuario, para efectos de determinación del IR;
 - iv) amortización acelerada, mediante la deducción como costo o gasto operacional, en el período-base en que fueren efectuados, de los desembolsos relativos a la adquisición de bienes intangibles, vinculados exclusivamente a las actividades de investigación o desarrollo tecnológico industrial y agropecuario, clasificables en el activo diferido del beneficiario, para efectos de determinación del IR;
 - v) crédito de 50% del IRI retenido en la fuente y reducción de 50% del impuesto sobre operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos y valores mobiliarios (IOF), que incidan sobre los valores pagados, remitidos o acreditados a beneficiarios residentes o domiciliados en el exterior, a título de derechos de autor, de asistencia técnica o científica o de servicios especializados, previstos en contratos de transferencia de tecnología registrados en los términos del Código de Propiedad Industrial;
 - vi) deducción, por las empresas industriales o agropecuarias de tecnología de punta o de bienes de capital no seriados, como gasto operacional, de la suma de pagos en moneda nacional o extranjera, efectuados a título de derecho de autor, hasta el límite de 1% del ingreso líquido de las ventas de los bienes producidos con la aplicación de la tecnología objeto de esos pagos, desde el momento en que el PDTI o PDTA esté vinculado al registro del contrato de transferencia de tecnología, en los términos del Código de Propiedad Industrial.

Esta legislación fue implantada efectivamente a partir de 1994 y no hay, hasta el momento, ninguna información o evaluación sobre su utilización.

3. EL PROGRAMA BRASILEÑO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD (PBQB)

El Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) tendría como objetivo apoyar el esfuerzo de modernización por medio de la promoción de la calidad y la productividad, llevando a cabo un amplio proceso de concientización y motivación de la sociedad al respecto⁹. El PBQP propuesto es el resultado del ordenamiento y aglutinación de un conjunto de subprogramas y proyectos, de acuerdo con una orientación estratégica única, ejecutados en forma descentralizada, en diferentes niveles, por los diversos agentes económicos. Incluye un conjunto de subprogramas generales que tienen por objeto eliminar obstáculos institucionales y de infraestructura que restringen la consecución de esquemas modernos de calidad y productividad. Ellos están orientados a las siguientes actividades: la concientización y motivación en lo que atañe a la calidad y productividad, la creación y difusión de métodos de gestión, la capacitación de recursos humanos, la adecuación de los servicios tecnológicos relacionados con la calidad, y la articulación institucional. Además de los mencionados, el PBQP comprende otro conjunto de subprogramas sectoriales que tienen como meta superar las restricciones al desarrollo y modernización en los diversos complejos industriales, en los diferentes segmentos de la administración pública y en las regiones del país. El PBQP está compuesto de siete subprogramas, según se indica en el Cuadro N° 1.

El primer subprograma, "Concientización y motivación respecto de la calidad y la productividad" es coordinado por el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO), y busca promover la concientización y motivación de las empresas privadas y públicas, de las asociaciones de grupo y de la administración pública como un todo para las cuestiones de calidad y productividad. Los proyectos prioritarios que componen el subprograma son el Premio Nacional de Calidad, la publicación del Informativo PBQP y la elaboración de un Plan Director Estratégico.

El segundo subprograma, "Elaboración y difusión de métodos de gestión", tiene como objetivo estimular la creación y difusión de métodos modernos de gestión empresarial orientados al mejoramiento de la calidad y el aumento de la productividad, con la coordinación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Como ejemplo de las estrategias previstas para ese subprograma, se puede citar el Proyecto de Especialización en Gestión de la Calidad (PEGQ). Ese proyecto está dando apoyo institucional a empresas y organizaciones diversas para la creación y consolidación de competencia técnica con vistas al desarrollo, difusión y aplicación autosustentada de conceptos, meto-

9 Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1991).

Cuadro N° 1. Subprogramas generales del Programa Brasileño de Calidad y Productividad

Concientización y motivación respecto de la calidad y la productividad
Creación y difusión de métodos de gestión
Capacitación de recursos humanos
Adecuación de los servicios tecnológicos relacionados con la calidad
Articulación institucional
Programas estaduais
Micro y pequeñas empresas

dologías de sistemas y técnicas de Gestión de la Calidad. Con cobertura financiera a través del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ) y de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), el PEGQ tiene dos productos principales:

- i) el programa de capacitación para la calidad, compuesto del diagnóstico de la calidad, capacitación e implantación de programas de calidad;
- ii) el programa de capacitación en el exterior, principalmente según esquemas de certificación adoptados por las entidades extranjeras.

El PEGQ ya ha capacitado, directa o indirectamente, a más de dos mil profesionales, entre técnicos y dirigentes de empresas y de organismos gubernamentales, en asuntos relacionados con la Gestión de la Calidad, y ha realizado diversas misiones al exterior con la participación de cerca de 150 personas. Se puede citar también el proyecto de “Recursos Humanos para las Areas Estratégicas” (RHAЕ), que tiene como fin contribuir al perfeccionamiento de los recursos humanos en las áreas consideradas prioritarias desde el punto de vista del desarrollo tecnológico. Creado a mediados de la década de 1980 con la finalidad de incentivar la formación de recursos humanos en las áreas de microelectrónica, biotecnología, química fina y mecánica de precisión, el RHAЕ vio sus objetivos y alcance ampliados durante el gobierno de Collor, con la inclusión de la calidad y la productividad entre las materias atendidas por el proyecto. Este, dirigido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, está abierto a organismos y entidades brasileñas, con solicitudes de becas de estudio conducidas bajo la forma de proyectos institucionales.

El tercer subprograma, “Capacitación de recursos humanos”, se propone promover la formación y capacitación del personal, en áreas de interés para la calidad y la productividad, con la coordinación del Ministerio de Ciencia y

Tecnología. Entre otros, el proyecto del Plan Director de Formación y Capacitación de los Recursos Humanos tiene como objetivo la búsqueda de calidad y productividad, no sólo con el aumento de la producción por unidad de insumo, sino también con la toma de conciencia de la sociedad sobre su calidad de vida.

El plan integra varios elementos aglutinadores de las fuerzas educativas del país, en varios niveles. Utilizando modalidades diferentes de enseñanza y capacitación, trata de diseñar en forma coherente directrices, objetivos y metas, con vistas a perfeccionar la formación y capacitación de los recursos humanos en las áreas de la calidad y la productividad.

El cuarto subprograma, "Adecuación de los servicios tecnológicos para la calidad", con la coordinación del INMETRO, plantea estimular el desarrollo y la adecuación de la infraestructura de los servicios de normalización técnica, certificación de la calidad, metrología, ensayos e información tecnológica. Como proyecto principal se destaca el establecimiento del nuevo modelo para la elaboración de innovaciones técnicas, con la descentralización del proceso mediante el reconocimiento de foros de normalización en entidades de grupo e instituciones técnico-científicas, teniendo como objetivo aportar la dinámica necesaria para la producción y actualización de las normas brasileñas, compatible con el nuevo ámbito de competitividad en el país. A partir de esa propuesta cabría al INMETRO ejercer su papel institucional, es decir, exigir eficiencia de los organismos acreditados.

El quinto subprograma, "Articulación institucional", coordinado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se propone promover la articulación entre el gobierno, la industria, el comercio, el sector de servicios y entidades de educación, ciencia y tecnología, con miras a aumentar la calidad y la productividad.

En ese sentido algunos proyectos en curso promueven acciones, movilizándolo el poder de compra del Estado, integrándolo y perfeccionándolo, procurando inducir el desarrollo de la calidad y la productividad. En particular, los requisitos de calidad de los proyectos de adecuación de los procedimientos de compra se atienen a las normas NBR 9000.

Los dos últimos subprogramas se crearon posteriormente. El sexto, "Coordinación integrada de los programas estatales de calidad y productividad", proyecta eliminar los atascos institucionales y de infraestructura que, a nivel estadual, restringen el alcance de los esquemas modernos de calidad y productividad. Dicho programa es coordinado por un Foro Nacional de Secretarías Estaduales de Industria, Comercio y Turismo. A fines de 1994, más de la mitad de los 26 estados brasileños ya habían adoptado iniciativas de estructuración de su programa de calidad y productividad.

Finalmente, el séptimo subprograma tiene como fin específicamente las micro y pequeñas empresas. Es coordinado por el SEBRAE, Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, y la CNI, Confederación Nacional de la Industria, y contempla acciones constantes de los otros seis subprogramas, guiándolas hacia las micro y pequeñas empresas.

II. EVALUACION PRELIMINAR DEL PBQP

Antes de analizar la estructura y la dinámica de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la PICE, es importante observar que los tres programas que aparecen en el Gráfico N° 1, a saber, el PBQP, el PCI y el PACTI, a pesar de presentar temáticas distintas, son complementarios y tienen cronogramas de ejecución diferentes. En principio, el PBQP es el programa motivador y que debería accionar a los demás, desencadenando el proceso de corto y mediano plazo de adecuación de la calidad industrial como principal instrumento de competitividad. Esa puede ser la explicación de que el desempeño del PBQP esté aparentemente más avanzado que el de otros programas, si se lo estima según la demanda de financiamiento del FINEP, por ejemplo. Casi el 50% de los financiamientos han sido de la LAGQ, Línea de Apoyo a la Gestión de la Calidad. Debe tenerse en cuenta ese cronograma en los análisis y evaluaciones de la PICE y sus mecanismos.

No debe extrañar que, al comienzo de un cambio como el que está ocurriendo, las industrias no asuman de inmediato un comportamiento distinto en relación con la capacitación tecnológica. La simple existencia de incentivos, como los instaurados a través del PACTI, no es suficiente por sí sola para crear motivaciones y modificar el comportamiento de las empresas. Entretanto, se espera que, a partir de las necesidades de capacitación tecnológica generadas por la formulación de metas de calidad, de mediano y largo plazo, los mecanismos del PACTI y del PCI sean más solicitados por las industrias.

1. ESTRUCTURA DE LA PICE Y SUS PROGRAMAS

En lo que se refiere a la estructura propuesta para el seguimiento y evaluación de la PICE y sus programas, los propios documentos de definición de esos instrumentos normalmente indican la forma de administración. En el documento de directrices generales, la PICE establece explícitamente un esquema basado en dos funciones fundamentales: la articulación externa y la coordinación interna.

La articulación externa se da a través de los Grupos Ejecutivos de las Políticas Sectoriales, GEPS, a los que corresponde analizar y someter a la decisión gubernamental las medidas relacionadas con la aplicación de los instru-

mentos y estimular la interacción de las diversas empresas y entidades que actúan en cada complejo industrial.

La función de coordinación interna deberá ser ejercida por el Estado, sin especificación explícita del organismo o estructura para tal fin. Originalmente, la propuesta de las “directrices” partió del Ministro de Economía, Hacienda y Planificación, que fue asesorado por una comisión interministerial coordinada por el propio ministerio. Implícitamente, el organismo de coordinación sería ese ministerio, al que correspondería evaluar la ejecución de la PICE y proponer las necesarias reformulaciones y medidas correctivas. Debido a la reestructuración llevada a cabo en el Gobierno Federal, la atribución se traspasó al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La orientación estratégica del programa está a cargo del Comité Nacional de Calidad y Productividad, presidido por el Secretario General de la Presidencia de la República. Sus integrantes son los siguientes:

- Ministro de Ciencia y Tecnología;
- Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República;
- Secretario Ejecutivo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo;
- Presidente del Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial;
- tres representantes del sector productivo.

Son atribuciones del Comité:

- brindar la orientación estratégica global para el Programa;
- orientar y supervisar la planificación del Programa y sus detalles operacionales;
- promover la evaluación periódica y la divulgación amplia de los resultados alcanzados.

Complementan la estructura una coordinación ejecutiva, subcomités generales y subcomités sectoriales.

En el documento de creación del PACTI, se define la composición de la Comisión Permanente de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria de la siguiente manera:

- Secretaría de Tecnología del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Coordinador)
- Secretaría General de la Presidencia de la República
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación

- Secretaría Nacional de Educación Tecnológica -MEC
- Secretaría Nacional de Educación Superior - MEC
- Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República
- Instituto de Investigación Económica Aplicada -IPEA
- Instituto Nacional de Propiedad Industrial -INPI
- Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad - INMETRO
- Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico -CNPq
- Financiadora de Estudios y Proyectos - FINEP
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social -BNDES
- Banco do Brasil - Banco de Inversiones, S.A.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
- Banco do Nordeste, S.A.
- Banco da Amazonia, S.A.

Además, el documento básico del programa recomienda la formación de subcomisiones específicas para orientar y evaluar las medidas o grupos de medidas de apoyo a la capacitación tecnológica de la industria.

Finalmente, para la coordinación del PCI, están previstos los GEPS, Grupos Ejecutivos de las Políticas Sectoriales, y la CEC, Comisión Especial de Competitividad. Los primeros examinan las estrategias sectoriales de competitividad, en cada rama o complejo industrial, y el segundo debate las estrategias nacionales de competitividad, los planes y programas gubernamentales y los eventuales problemas y obstáculos que puedan dificultar su puesta en práctica.

En cuanto a los recursos financieros asignados al programa, se debe destacar que no se creó ningún nuevo instrumento financiero, en el ámbito de las instituciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología, específicamente orientado al Programa. En el ámbito del Programa de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico, creado a principios de los años ochenta, con apoyo financiero del Banco Mundial, ya había con anterioridad a la creación del PBQP un subprograma Tecnología Industrial Básica (TIB), totalmente orientado a las cuestiones vinculadas a la calidad y normalización. Después de la creación del PBQP, ese subprograma continuó ejecutándose sin ninguna alteración importante de acuerdo con el monto de recursos financieros que se le asignaron. Según datos que constan en el informe de actividades del Ministerio de Ciencia y Tecnología para el período 1992-1994, el subprograma TIB ejecutó 26 proyectos en 1992 (11% del total) y 25 proyectos (7,4% del total) en 1993. Se debe destacar que dichos proyectos se refieren fundamentalmente a la infraestructura y a estudios relacionados con la cuestión de la calidad, especialmente el apoyo a la metrología científica y a los servicios de calibración de instrumentos y normas a disposición de la industria. El mismo informe del MCT

afirma que tales proyectos suman aproximadamente US\$ 22 millones asignados a 20 instituciones. A esos valores deben añadirse cerca de US\$ 20 millones en el área de Información Tecnológica Industrial, donde se divulgan, principalmente, informaciones sobre patentes, normas técnicas, servicios de laboratorio y mecanismos de certificación de la calidad.

Otro importante programa del Ministerio de Ciencia y Tecnología es el Programa de Recursos Humanos para las Áreas Estratégicas (RHAЕ). En este programa se incorporó, a partir de la creación del PBQP, una nueva área vinculada a los problemas de calidad. El RHAЕ había otorgado, hasta 1993, cerca de 2 000 becas de estudio para la formación de recursos humanos en materia de calidad. Se estima que el 70% de las becas fue utilizado por empresas, el 18% por universidades, centros de investigación y desarrollo y entidades técnicas, y el 12% por organismos gubernamentales.

Finalmente, se llevó a cabo una importante modificación institucional en el ámbito de los instrumentos operacionales de la FINEP. Esta institución, única en el sistema institucional brasileño dedicada al financiamiento de las actividades científico-tecnológicas, creó, a partir del PBQP, una línea de acción orientada específicamente a la calidad. Mediante un programa de Apoyo a la Gestión de la Calidad, la FINEP abrió líneas de financiamiento para el área. Este programa tiene como objetivo el financiamiento de gastos para la implantación de sistemas de calidad total, y comprende la contratación de servicios de consultoría para la capacitación del personal, la adquisición de software y la creación de bancos de datos necesarios para el control de los procesos de trabajo. A pesar de no contar con informaciones detalladas sobre el monto de recursos asignados por este programa, se estima, conforme a lo mencionado anteriormente, que aproximadamente el 50% del volumen de recursos solicitados por el sector privado a la FINEP tuvieron relación, en el año 1994, con el Programa de Apoyo a la Gestión de la Calidad.

2. EVALUACION DEL PBQP

El PBQP, según se lo concibió, es, fundamentalmente, un programa de concientización, motivación, capacitación de recursos humanos y articulación institucional. Tiene, como hipótesis básica implícita, la idea de que la calidad es un requisito para la competitividad tecnológica de la industria brasileña. En este sentido, una evaluación preliminar debe centrarse, en primer lugar, en esas características del PBQP.

En 1992 el PBQP creó un grupo de trabajo con la finalidad de realizar investigaciones orientadas a evaluar la receptividad del programa en el sector empresarial. El SEBRAE realizó una investigación en las pequeñas y medianas empresas. Otras investigaciones sobre el PBQP en las empresas fueron

Cuadro N° 2. Conocimiento sobre el el PBQP por las empresas brasileñas (Porcentaje)

<i>Grandes empresas</i>	<i>Encuesta EXAME</i>	<i>Encuesta CNI</i>	
¿Conoce el PBQP?			
Sí	73,6	68,6	
No	17,8	10,0	
¿Motivó el PBQP acciones en la empresa?			
Sí	13,2	32,9	
No	61,0	28,0	
<i>Pequeñas empresas</i>	<i>Encuesta EXAME</i>	<i>Encuesta CNI</i>	<i>Encuesta SEBRAE</i>
No conoce el PBQP	40	46	60
El PBQP no motivó acciones	83	60	—

llevadas a cabo por la revista EXAME y por la Confederación Nacional de la Industria. En el Cuadro N° 2 aparecen algunos resultados de las diferentes investigaciones de acuerdo con el tamaño de las empresas. Las investigaciones presentan una interesante convergencia de resultados, lo que permite derivar algunas conclusiones. Inicialmente, en lo que se refiere a las grandes empresas brasileñas, los datos del cuadro muestran que una parte importante de las empresas investigadas conocía el PBQP. En verdad, la investigación de la revista EXAME sugiere que el 73,6% de las empresas investigadas conocían el PBQP, en tanto que el 68,6% de las empresas investigadas por la CNI también conocían el programa. En cuanto a medidas concretas iniciadas en las empresas como resultado del PBQP, las afirmaciones sugieren que los resultados serían más limitados: sólo el 13,2% de las empresas investigadas por la revista EXAME y el 32,9% de las que participaron en la investigación de la CNI afirmaron haber tomado medidas concretas basadas en el programa. Esas conclusiones se examinarán nuevamente en el punto siguiente cuando se analicen las informaciones complementarias sobre esta materia surgidas del Estudio de Competitividad de la Industria Brasileña. En lo que se refiere a las grandes empresas, se debe mencionar, en este momento, que el porcentaje que afirmó en ambas investigaciones haber puesto en práctica programas de calidad y productividad después de la iniciación del programa a comienzos de la década de 1990 es aún relativamente pequeño, si se compara con el de aquéllas que iniciaron dichos programas en la década del ochenta.

En lo que atañe a las pequeñas empresas, se muestra en el cuadro, en primer lugar, que una cantidad importante desconocía el programa (60% en la investigación de SEBRAE, 40% en la investigación de EXAME y 46% en la

de la CNI). Una gran mayoría, además, afirmó que el PBQP no motivó la adopción de medidas por la empresa (83% en la investigación de EXAME y 60% en la de la CNI).

Se debe hacer hincapié, sin embargo, en que las medidas adoptadas por el PBQP con el objetivo de aumentar la concientización de las empresas brasileñas en particular y de la sociedad como un todo son sorprendentemente amplias para un programa que tiene tan pocos recursos. Entre las más importantes se destacan las siguientes: la elaboración de un boletín informativo del PBQP, bimensual con un tiraje de 1 000 ejemplares, que se edita a través de un convenio del Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO) con la CNI; la institución de un Premio Nacional de Calidad; y la transmisión constante, a través de los medios de comunicación, de información y noticias sobre calidad y productividad, especialmente por medio de la utilización de la televisión educativa y Radiobrás.

Con relación a la capacitación de recursos humanos, además del RHAE, el Ministerio de Ciencia y Tecnología instituyó el Proyecto de Especialización en Gestión de Calidad (PEGQ) que, con una asignación de US\$ 7 millones, ha capacitado aproximadamente a 16 000 personas. El MCT estima que la adopción del modelo PEGQ por varias entidades de consultoría y capacitación tuvo como resultado la capacitación de más de 95 000 personas.

Es importante mencionar también el establecimiento de una red integrada de estudios de postgrado en materia de calidad, mediante un proyecto conjunto CNPq/IBM, con la participación de varias universidades brasileñas.

Finalmente, desde el punto de vista institucional, se debe recordar que, a nivel del Ministerio de Ciencia y Tecnología, se ha llevado a cabo la articulación con diversas instancias de la sociedad brasileña, incluso en un marco de recortes importantes de los recursos financieros. No obstante, la instancia político-institucional más importante para que efectivamente se realice tal articulación —los Grupos Ejecutivos de Políticas Sectoriales (GEPS)— se encuentra prácticamente desactivada. De hecho, las llamadas Cámaras Sectoriales (a las que se subordinarían los GEPS) que, bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, deberían responsabilizarse de los análisis, definiciones y ejecución de las políticas sectoriales de competitividad, se limitaron a discusiones preliminares a comienzos de los años noventa y a deliberaciones centradas en la determinación de precios durante el período inflacionario. Con posterioridad a la estabilización lograda con el Plan Real, esas cámaras vieron anulado su papel.

Los resultados del PBQP relativos al sector empresarial deben examinarse a la luz de la evolución reciente de la industria brasileña. Ello se realizará en la parte III, utilizando informaciones obtenidas en la investigación en el terreno del Estudio de Competitividad de la Industria Brasileña (ECIB).

III. EL SENTIDO DEFENSIVO DE LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES FRENTE A LA CRISIS Y EL PBQP

Durante la década de los ochenta, la fuerte crisis cambiaria, el estancamiento económico con inflación en aumento, la incertidumbre y los elevados intereses indujeron un proceso de ajuste de las empresas principales, cuyas características son bien conocidas: retroceso de las inversiones, desendeudamiento deliberado, ampliación de las exportaciones, acumulación de recursos líquidos y obtención de ingresos no operacionales.

Este ajuste reactivo-defensivo no contribuyó a acelerar la modernización de las estructuras y de los esquemas de gestión. Con excepción de las empresas que lograron un considerable éxito exportador, se asentaron las características conservadoras ya descritas. Aun así, unos cuantos grupos económicos intentaron evolucionar hacia un perfil dinámico de actividades intensivas en materia de innovación. Durante el transcurso de los años ochenta, de los 23 grupos nacionales más grandes, nueve avanzaron en dirección hacia sectores con uso intensivo de tecnología. Frente al agravamiento de la inestabilidad macroeconómica en la segunda mitad de la década de 1980, cinco de esos grupos retrocedieron notoriamente en esas estrategias, en tanto que los otros cuatro vieron debilitadas sus posiciones¹⁰. Por otra parte, se restringió la difusión de las innovaciones institucionales; no más de doscientas de las principales empresas iniciaron un movimiento de modernización productiva y de sus estructuras administrativas incluso en la segunda mitad de la década de 1980.

El gran cambio de las señales gubernamentales a comienzos de los años noventa (retórica neoliberal, apertura comercial, desregulación, etc.), simultáneamente con la fuerte recesión que impregnó el primer trienio de la década, aceleró una nueva etapa de importante ajuste del sistema empresarial.

En esas circunstancias, la industria brasileña revela estrategias muy sensibles a un mercado seriamente afectado por la inestabilidad económica. Los datos de la investigación en el terreno del Estudio de Competitividad de la Industria Brasileña (ECIB) que aparecen en el Cuadro N° 3 muestran que, en el período 1990-1992, la contracción del mercado interno fue considerada por las empresas el principal factor determinante de las estrategias empresariales, seguida del grado de exigencia de los consumidores.

En ese cuadro se indica también que, en el mismo período, los instrumentos gubernamentales de política tecnológica, especialmente el PBQP y el PACTI, tuvieron un efecto extremadamente reducido en las estrategias empresariales de ajuste. De hecho, de todos los aspectos que, según las 614 empresas investigadas por el ECIB, influyeron en las estrategias empresariales, las

10 Ver Ruiz (1993).

Cuadro N° 3. Muestra de empresas. Factores determinantes de las estrategias competitivas

<i>Principal motivación de la estrategia competitiva</i> (Número total de encuestados = 16)	<i>Porcentaje de empresas</i>
Retroceso del mercado interno	71,8
Avance de la apertura comercial en el sector de producción de la empresa	21,8
Avance de la apertura comercial en los sectores compradores de la empresa	11,1
Creciente dificultad de acceso a los mercados internacionales	13,2
Internacionalización de los mercados	26,4
Formación del Mercosur	20,0
Nuevos reglamentos públicos	12,4
Surgimiento de nuevos productos en el mercado interno	17,4
Surgimiento de nuevos productores en el mercado interno	14,0
Exigencias de los consumidores	49,5
Alza de los aranceles de insumos básicos	22,0
Directrices de los programas gubernamentales (PACTI, PBQP)	8,1

Fuente: Investigación en el terreno del ECIB, 1992.

directrices de los programas gubernamentales fueron las que tuvieron menor peso. Sólo el 8,1% de las empresas reconocieron haber tenido en consideración esos factores en sus estrategias de ajuste.

Por razones de supervivencia hubo que hacer una rápida aplicación de los ajustes —varios de ellos quirúrgicos, abruptos y de emergencia— en tres planos: a) reducción de los niveles jerárquicos, con una considerable reorganización y racionalización de las estructuras administrativas, procurando absorber velozmente el nuevo modelo de organización empresarial; b) reestructuración productiva con adopción de nuevos diseños y nuevas técnicas de producción, para hacerla más compacta y mejor proporcionada, con miras a reducir las existencias, aumentar la eficiencia y la calidad y lograr flexibilidad; c) selección de las líneas de producción, con el objeto de conseguir una mayor concentración en las áreas de competencia comprobada, abandonando los productos/líneas de baja escala o de reducido potencial competitivo, dadas las perspectivas de apertura comercial.

Es evidente que ese tipo de ajuste estratégico, en los tres planos, implicó la supresión irreversible de puestos de trabajo, estableciéndose una tensión en-

tre el desempleo y la preservación de la capacidad competitiva (supervivencia) del sistema empresarial.

Los métodos e instrumentos mediante los cuales generalmente se alcanza la racionalización de los procesos varían mucho. En el Cuadro Nº 4 se muestra la situación relativa a la implantación de la ISO 9000 por las empresas investigadas por el ECIB. Los resultados globales indican una baja intensidad en el uso de esta innovación, pero una evolución positiva desde fines de la década pasada. Se debe tener en consideración, también, que la ISO 9000 representa un sustituto muy limitado de la capacitación para la calidad.

Hay que hacer hincapié en que existen importantes diferencias sectoriales en lo que se refiere a la utilización de técnicas de gestión. Las empresas exportadoras, de mayor tamaño, de los sectores productores de bienes intermedios, de equipos mecánicos o electrónicos y de bienes durables presentan una mejor capacitación en el uso de estas técnicas que las empresas orientadas al mercado interno, de menor tamaño y, principalmente, de sectores productores de bienes finales. Esta es la caracterización sintética de la heterogeneidad de la capacitación productiva de la industria nacional.

La heterogeneidad en el desempeño productivo resulta exacerbada por una situación de cambios de las formas de producir. No se puede desconocer la existencia de dificultades para la adopción de innovaciones organizacionales en aquellas empresas que estaban más avanzadas en la utilización de “viejas” técnicas, como los métodos de control de los tiempos y movimientos. Es el caso de las empresas productoras de maquinaria agrícola, de bienes electrónicos de consumo, telecomunicaciones, automovilística y piezas de automóviles. Para éstas, el desafío es cambiar los procedimientos y rutinas de organización y gestión de la producción que antes constituían las mejores prácticas. Reforzar este proceso de cambio es una tarea del empresario y las acciones movilizadoras del PBPQ deberían centrarse en el reciclaje de los niveles técnicos de las empresas.

Las empresas exportadoras, así como las industrias de proceso continuo —siderurgia, aluminio, petroquímica— realizan esfuerzos considerables para introducir un conjunto de normas de procedimientos que les permitan evolucionar hacia la incorporación del criterio de calidad total en sus organizaciones. El desafío para estas empresas es llegar a transformarse en organizaciones de aprendizaje y ampliar su capacitación para el campo de la innovación tecnológica.

Según se señaló en el ECIB, las industrias alimentarias, de vestuario, textiles y de materiales de construcción se asemejan desde el punto de vista del nivel de capacitación productiva. En estos sectores, prevalece una situación de polarización entre “más grandes y mejores” y “más pequeños y peores”. Las grandes empresas de estos sectores se están encaminando hacia una

Cuadro N° 4. Muestra de empresas. Situación en relación a ISO 9000
(Porcentaje de empresas)

<i>Discriminación</i>	<i>Inactivo</i> <i>(porcentaje)</i>	<i>Inicio de esfuerzos</i> <i>(porcentaje)</i>	<i>Certificado</i> <i>o próximo a la</i> <i>certificación</i> <i>(porcentaje)</i>	<i>Número</i> <i>de</i> <i>empresas</i>
Panel	43,1	42,0	14,8	633
Por intensidad de exportaciones				
Hasta 5%	51,3	40,5	8,5	284
5% < X < 30%	15,9	55,9	28,3	145
30% < X < 50%	14,6	46,3	39,0	41
sobre 50%	34,1	47,7	18,2	44
Por tamaño según las ventas				
Pequeñas (hasta US\$10 millones)	65,3	29,0	5,7	245
Medianas (entre US\$10 y 100 millones)	22,3	63,6	14,1	206
Grandes (más de US\$ 100 millones)	10,8	42,2	47,1	102
Por categoría de uso				
Bienes de capital	12,2	54,4	33,3	90
Insumos básicos	13,8	53,8	32,3	65
Bienes de consumo durables	10,3	51,7	37,9	58
Bienes de consumo no durables	63,4	33,1	3,5	372

Fuente: Investigación en el terreno por el ECIB, 1992.

administración “profesional”; tienen equipos relativamente actualizados desde el punto de vista tecnológico; operan tanto en el mercado interno como (cada vez en mayor medida) en el externo; conocen las nuevas técnicas organizacionales y están cada vez más empeñadas en usarlas; utilizan en forma intensiva campañas de “marketing” para reforzar sus marcas en el mercado.

En las empresas de menor tamaño, ocurre lo contrario. La deficiente capacitación productiva de un conjunto extenso de empresas de estos sectores

revela fragilidades competitivas. Este mal desempeño se traduce en características del producto que son desfavorables para el consumidor, afectando negativamente su poder de compra y obstruyendo un proceso de reproducción económica que induzca el crecimiento y el bienestar. Estas son razones más que suficientes para justificar medidas correctivas, a través de instrumentos de política industrial y tecnológica. Sin embargo, la acción pública se ve dificultada por la existencia de etapas de evolución diferenciadas entre los sectores.

Finalmente, se puede afirmar que, en general, luego que una empresa pone en práctica proyectos de modernización —de introducción de la automatización o técnicas organizacionales—, se obtienen beneficios inmediatos y significativos, sin la realización de esfuerzos considerables. Estos beneficios, derivados de la eliminación de fuentes de ineficiencia bastante importantes, son relevantes desde el punto de vista económico y sirven para demostrar la validez de las inversiones en estas innovaciones. No obstante, los beneficios sostenidos en materia de eficiencia y calidad solamente ocurren en el largo plazo, cuando están asociados a inversiones específicamente orientadas a la capacitación tecnológica. Los beneficios logrados mediante la ejecución de programas relativos a la calidad sólo se establecerán permanentemente cuando sean parte integrante de una estrategia tecnológica que, a nivel de la empresa individual, se centre en una búsqueda constante de capacidad innovadora, realizada mediante gastos internos importantes en investigación y desarrollo y en ingeniería.

Los datos del ECIB son extremadamente explicativos con relación a dichos gastos por las empresas brasileñas. Utilizando los datos obtenidos a través de entrevistas a las empresas por el ECIB, se observa que los desembolsos industriales medios en investigación y desarrollo, así como en capacitación del personal, se sitúan en niveles próximos al 0,7% y 0,5%, respectivamente, expresados como porcentaje de la facturación. Si se comparan los promedios del trienio 1987-89 con 1992, se nota un ligero aumento del índice relativo a la capacitación, que evoluciona de 0,41% a 0,49%; los gastos relacionados con la investigación y desarrollo se mantienen relativamente estancados (pasando de 0,7% de la facturación a 0,74%).

Entre las 495 empresas que respondieron al punto referente a la intensidad tecnológica (gastos en investigación y desarrollo/facturación) en la investigación del ECIB, se observa que más de la mitad, es decir, 54%, informó no haber invertido nada en ese campo en 1992. Cerca del 25% invirtieron menos del 1% de sus facturaciones; 9% invirtieron entre 1% y 2%; 3% de las empresas invirtieron entre 2% y 3%, y el 9% restante invirtieron sobre 3%.

Según los datos obtenidos, entre las empresas que realizan gastos en investigación y desarrollo, cerca del 20% son empresas pequeñas (poseen hasta 100 empleados), 40% son de tamaño mediano (entre 101 y 500 empleados),

13% son de tamaño mediano a grande (entre 501 y 1 000 empleados), 20% son grandes empresas (entre 1 001 y 3 000 empleados) y 7% son megaempresas (más de 3 000 empleados). Nótese además que, según la misma fuente, las empresas que mostraron los mayores niveles de intensidad tecnológica pertenecen a los sectores de automatización industrial, telecomunicaciones, electrónica de consumo y computadores.

IV. CONCLUSIONES

Los crecientes costos de la investigación y desarrollo, los elevados riesgos que se derivan de la reducción de los ciclos de vida de los productos (y de los procesos) y las ventajas de la cooperación tecnológica precomercial son factores susceptibles de acción estatal, que pueden acelerar o inhibir el ritmo de innovación. No es por lo tanto sorprendente que la cobertura de los riesgos, la oferta de subsidios y financiamientos especiales, la formulación de proyectos cooperativos, el apoyo a la reestructuración de sectores y el fomento de condiciones sistémicas benignas, articuladas por políticas de competitividad, sean criterios deliberadamente aplicados por los Estados nacionales en los países más avanzados. Esas políticas son complejas y combinan la descentralización, cooperación y movilización de instancias administrativas y organismos diversos. Se refieren a la preservación de los componentes principales de la soberanía nacional, particularmente el dominio de “tecnologías críticas”, con algún grado de autonomía parcial, la cuestión del empleo, la balanza comercial, la cuestión ambiental y el desarrollo tecnológico, particularmente a través de proyectos cooperativos que entrañen la asociación entre empresas e instituciones de investigación.

Los países en proceso de industrialización, a su vez, se topan actualmente con crecientes problemas en sus esfuerzos por adquirir e introducir innovaciones generadas por las economías industriales más avanzadas. Sobre todo, vale la pena destacar que, aparte del aumento de la complejidad y especificidad de las innovaciones y de los gastos en investigación y desarrollo, aumentarán también considerablemente las consecuencias negativas, económicas y políticas, de no haber asumido una estrategia competitiva, caracterizada por el desarrollo de industrias con uso intensivo de tecnologías y de la capacidad de generar, introducir y difundir innovaciones con rapidez.

Por otra parte, en un ambiente muy dinámico, los niveles de competitividad se erosionan aceleradamente y la base para ingresar a nuevos mercados se torna rápidamente inadecuada para mantenerse en ellos, ampliarse y diversificarse más allá de ellos. Por consiguiente, los proyectos de importación de tecnología (así como cualquier otra actividad puntual y aislada) pueden contri-

buir sólo temporalmente a las posiciones competitivas en trayectorias de cambios tecnológicos acelerados y continuos.

Otra característica del actual contexto internacional que también ha afectado considerablemente a las condiciones de acceso a las nuevas tecnologías por los países en desarrollo son los cambios de la estructura de producción y comercio internacional, con la formación de bloques regionales de comercio, donde, entre otras cosas, se incentivan las asociaciones productivas, comerciales y tecnológicas.

Consecuentemente, uno de los aspectos fundamentales de la situación brasileña es que no se trata sólo de revertir la tendencia de retracción de las actividades tecnológicas en Brasil. El esfuerzo necesario para superar la actual fragilidad tecnológica nacional exige además inducir un cambio fundamental de las estrategias industriales. En la esencia de ese cambio están obviamente los objetivos de procurar el aprendizaje y la capacitación, en forma acumulativa y persistente, en el campo de la ingeniería de procesos y productos y la práctica de la investigación y desarrollo. Por sobre todo, se destaca que la internalización de actividades y objetivos tecnológicos debe convertirse en una dimensión importante y permanente de las estrategias del sector empresarial. Aunque ya esté aumentando la conciencia de las empresas en cuanto al papel clave de la capacitación tecnológica, los riesgos y las incertidumbres inherentes a la innovación requieren la intervención fomentadora del Estado.

La experiencia brasileña en relación con el PBQP debe analizarse bajo ese prisma. Se procuró demostrar, a lo largo de este trabajo, cómo se constituyó y puso en práctica el PBQP. En forma específica, se debe reconocer la obtención de una serie de externalidades extremadamente importantes. Se mostró la diversidad de las intervenciones y una serie de resultados alcanzados con una utilización limitada de recursos públicos, en una época en que el Estado presenta serios problemas con respecto a las cuentas públicas. No obstante, programas como el PBQP tienen una validez sumamente limitada, si se tiene en consideración la inexistencia de una política tecnológica más amplia y el carácter extremadamente reducido de los esfuerzos del sector privado nacional para aumentar su capacitación tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- GUIMARÃES (1992), "A política industrial do Governo Collor: uma sistematização", Rio de Janeiro: FUNCEX, Texto para Discussão 72.
- GAZETA MERCANTIL (1990), "PICE: Diretrizes gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior", *Gazeta mercantil*, 27 de junio de 1990.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO (1991), "PACTI. Apoio a capacitação tecnológica da indústria". Brasília.
- RUIZ (1993), "Estrategia Empresarial e Diversificação (1980-1989): Um Estudo de Grupos Econômicos Seleccionados". Campinas, Núcleo de Economia Industrial da Tecnologia, Instituto de Economia, UNICAMP, mimeo.

5 EL PROGRAMA FORESTAL DE LA FUNDACION CHILE

OSCAR MUÑOZ

INTRODUCCION

En este trabajo se presenta el Programa Forestal de la Fundación Chile, considerado uno de los más exitosos de esta institución. Se trata de un programa de transferencia tecnológica hacia uno de los sectores más dinámicos de la economía chilena en la última década, como es el sector forestal.

Las exportaciones de productos forestales crecieron de 335 millones de dólares en 1985 a 1 564 millones en 1994, en tanto que las exportaciones de muebles y partes lo hicieron desde 400 mil dólares a más de 34 millones entre las fechas señaladas. El sector forestal se está revelando, así, como un sector en el cual Chile no sólo exhibe ventajas comparativas naturales, sino también está adquiriendo nuevas formas de competitividad internacional, incorporando valor agregado y haciendo un aprendizaje tecnológico para adecuar la capacidad productiva al nivel de los mercados internacionales. Este proceso corresponde a lo que se ha denominado “la segunda fase exportadora”, más intensiva en tecnología y en conocimiento.

La Fundación Chile le ha asignado una alta prioridad al desarrollo de la competitividad internacional de Chile en el complejo forestal-maderero. Su acción se orienta básicamente a través de varios tipos de acciones: 1) la organización de Grupos de Transferencia Tecnológica, formados por empresarios privados, los que, bajo la dirección de la Fundación y con la participación de consultores nacionales e internacionales, desarrollan un conjunto de actividades para el aprendizaje de las tecnologías más avanzadas en el manejo forestal y para la transmisión de información de mercados; 2) la organización de empresas productivas, demostrativas de la más avanzada tecnología; 3) producción de “software” para la optimización de la gestión forestal y maderera; 4) venta de servicios, como control y certificación de calidad.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se describe brevemente el origen, objetivos y forma de funcionamiento de la Fundación Chile. La segunda parte está destinada a presentar el programa de transferencia tecnológica. En la tercera parte se describen las principales iniciativas empresariales del programa. La cuarta parte discute algunos problemas y las principales conclusiones de estas experiencias.

I. LA FUNDACIÓN CHILE: ORIGENES Y FORMA DE FUNCIONAMIENTO

La Fundación Chile comenzó a operar en agosto de 1976, después de dictarse el Decreto-Ley 1528 que le otorgó la personería jurídica y definió sus estatutos. Se trata de una institución sin fines de lucro, de carácter privado, a cuya constitución concurrieron simultáneamente el Estado de Chile y la empresa transnacional International Telegraph and Telephone (ITT) con aportes de capital igualitarios por cada parte. El objetivo de esta institución es identificar oportunidades en el mercado chileno para realizar transferencias de aquellas tecnologías más avanzadas a nivel mundial, que permitan desarrollar nuevas ventajas comparativas. Una característica muy particular de la Fundación Chile, y que la hace diferente de la mayoría de las instituciones similares, es que combina las dos ventajas más claras que exhiben, respectivamente, el sector público y el sector privado. En el primer caso, se trata de la función de fomento del desarrollo tecnológico y el apoyo a la creación de bienes públicos y externalidades, mientras que la contribución del criterio privado es la de buscar las oportunidades de negocios rentables a través del mercado. Complementando estos criterios, la Fundación ha definido su campo de acción a partir de las ventajas comparativas existentes en la economía chilena, lo que define una alta prioridad para los sectores intensivos en recursos naturales, específicamente los sectores de la agroindustria, los recursos marinos y los recursos forestales. Así, por ejemplo, en este último ámbito, dadas las excelentes condiciones naturales para el desarrollo forestal, la Fundación ha identificado a la industria del mueble y sus componentes como una actividad privilegiada para alcanzar un alto crecimiento, desarrollando ventajas competitivas mediante la incorporación de la mejor tecnología a nivel mundial y nuevas estrategias de comercialización.

Es interesante considerar brevemente la historia de la Fundación Chile, porque ella revela el aprovechamiento de una coyuntura política y económica muy particular (y conflictiva) para generar una institución que ha sido pionera en Chile y probablemente en América Latina, y que muestra las posibilidades que pueden desarrollarse a partir de la cooperación entre el Estado y el sector privado.

1. LOS ORIGENES

En 1971, dentro del programa de nacionalización del gobierno socialista de Salvador Allende, la ITT, que había tenido la concesión de los servicios telefónicos en Chile desde sus inicios, fue intervenida por plazo indefinido y se suspendieron los pagos de deudas pendientes de la Compañía de Teléfonos de Chile con ITT. Se cancelaron también los contratos de concesiones. En 1974, el gobierno militar inició conversaciones con la ITT para negociar una regularización de las situaciones pendientes, como parte de una política general de normalización de las relaciones entre el gobierno de Chile y las empresas extranjeras. La negociación con la ITT fue encargada a Raúl Sáez, por entonces Ministro de Coordinación Económica. Como resultado de esta negociación, se estableció el monto con que sería indemnizada la empresa, las condiciones de pago y el compromiso de la ITT de hacer un aporte de capital para constituir una institución de desarrollo tecnológico en Chile. Ese aporte se fijó en 25 millones de dólares, a los que se sumaría otro tanto aportado por el Estado de Chile. A juicio de Sáez, esta institución debería cumplir dos características que la diferenciarían de otros centros de investigación tecnológica: en primer lugar, su actividad estaría directamente ligada a las necesidades efectivas de las empresas productivas, y, en segundo lugar, debería aprovechar la capacidad de innovación tecnológica de la ITT y sus empresas asociadas, a fin de transferir directamente las tecnologías de mejor práctica mundial (Sáez, 1994).

Definidos los estatutos, la Fundación se constituyó como corporación privada sin fines de lucro, por Decreto Ley del gobierno de Chile. Durante los primeros diez años de vida la administración de la Fundación quedaría a cargo de la International Standard Electric Corp. (ISEC), filial de la ITT. Se suscribió también un contrato de asistencia técnica con ISEC por el mismo período de tiempo (Cordua, 1993).

En la actualidad, la Fundación Chile está regida por un Directorio compuesto por 12 miembros, de los cuales la mitad representa al Estado de Chile y los otros seis miembros representan a la ITT. Entre los representantes del Estado, dos de ellos corresponden a cargos de instituciones públicas relacionadas con el desarrollo tecnológico, como son el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Presidente de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). El Presidente y el Vicepresidente de la Fundación son elegidos por el Directorio, con la condición de que el Presidente debe serlo de entre los Directores designados por el Gobierno, en tanto que para el Vicepresidente la condición se aplica a los Directores designados por la ITT. A pesar de esta composición del Directorio, la Fundación administra sus actividades con autonomía del Gobierno,

Cuadro N° 1. Fundación Chile: distribución del patrimonio (1993)
(millones de dólares)

Inversiones financieras	18
Inversiones en filiales y coligadas	19
Activos fijos	8
Capital de trabajo	4

Fuente: Fundación Chile, *Memoria Anual 1993*.

de acuerdo a la ley que le dio origen. Ello no obsta a que exista una relación de cooperación con el Gobierno (Cordua, 1993).

El staff de la Fundación ha crecido desde la planta de 74 personas —56 de las cuales eran profesionales— que tenía a fines de los años 70 hasta una planta de 300 personas en la actualidad. En la formación de su staff la Fundación le ha dado máxima importancia al nivel de excelencia, dado el objetivo de desempeñar un papel de liderazgo en la transferencia de tecnología. Para mantener el alto nivel profesional y técnico, es política de la Fundación el entrenamiento periódico de su personal, a través de cursos de capacitación, participación en congresos, giras o visitas de conocimiento en Chile o en el exterior. El número de horas de capacitación técnica por año aumentó desde 3 817 en 1984 a 6 149 en 1991 (Cordua, 1993, cuadro 9.2).

La Fundación se financia con recursos provenientes de la venta de servicios o productos, utilidades de sus empresas filiales e intereses generados por su inversión financiera. En 1993 su patrimonio era de 50 millones de dólares, cuya distribución se muestra en el Cuadro N° 1.

La venta de servicios (servicios de laboratorios, controles de calidad, asistencia técnica, venta de tecnología) ha contribuido en forma creciente al financiamiento de los gastos operacionales¹. En 1981 esa proporción alcanzaba al 16%, llegando al 52% en 1991 (Cordua, 1993, cuadro 11.1) y al 75% en 1994 (Fundación Chile, 1995). En cambio, los ingresos por utilidades de las empresas han sido erráticos y, en general, una proporción relativamente baja de los ingresos totales. Ello se explica básicamente por las pérdidas que necesariamente se producen durante la puesta en marcha de las empresas, en un período en que la Fundación ha sido especialmente activa en la creación de

1 La mayoría de los clientes realiza pequeñas adquisiciones que no sobrepasan los 200 dólares al año (casi el 63% de la facturación). En cambio, aquellos grandes clientes a quienes se factura más de 50 000 dólares al año son la mitad de un 1% del total de facturación. En 1991, la Fundación tenía poco más de 3 000 clientes (Cordua, 1993).

empresas. Por otra parte, el objetivo de difusión tecnológica que tienen estas empresas induce la imitación por parte de competidores, lo que redundaría en creación de externalidades y beneficios a terceros que no son apropiados por la Fundación. Sin embargo, estos ingresos pueden ser muy significativos en el momento de la venta de empresas, como ocurrió con Salmones Antártica S.A. en 1988 (Cordua, 1993, cuadro 11.1).

2. ORIENTACIONES

El actual modo de funcionamiento de la Fundación Chile, en cuanto institución de transferencia tecnológica, es el resultado de una evolución y un proceso de aprendizaje a través de la interacción con el medio productivo nacional. Se pueden identificar varias etapas que marcan distintas orientaciones predominantes (Cordua, 1993). Durante los primeros años, a partir de 1976, la Fundación debió legitimarse como institución que podía contribuir al desarrollo tecnológico. La primera opción en cuanto al campo de actividades se hizo en función de dos oportunidades que se veían como promisorias para realizar su trabajo: el campo de la nutrición infantil y el desarrollo de las telecomunicaciones. El problema de la desnutrición tenía una alta prioridad en la agenda nacional y se estaban haciendo importantes esfuerzos científicos para enfrentarlo más eficazmente, especialmente a nivel universitario. El campo de las telecomunicaciones se planteó como una opción natural para una institución que tenía por socio a la ITT. El enfoque de acción consistió en ofrecer consultorías gratuitas a las empresas, a fin de interesarlas en iniciar proyectos conjuntos. Luego se abordaron proyectos más ambiciosos, en los que se buscó realizar contratos con otras instituciones a fin de canalizar asesorías internacionales, las que serían financiadas totalmente por la Fundación Chile.

En una segunda fase se revisaron los métodos anteriores. Se percibió que el problema de la desnutrición infantil no tenía la gravedad supuesta inicialmente, por lo que los esfuerzos invertidos en esta área se desplazaron hacia el campo más general de la agroindustria y los recursos del mar. En cuanto a las telecomunicaciones, se constató una dinámica distinta de la demanda de servicios, ya que ella era satisfecha por los proveedores de equipos más que por entidades independientes. Este campo fue entonces abandonado. Un giro importante en la orientación de la Fundación fue la adopción progresiva de un enfoque empresarial para organizar las actividades. El uso del subsidio fue abandonado y reemplazado por el cobro a los usuarios por los servicios prestados, en la búsqueda del autofinanciamiento. Al mismo tiempo, la Fundación comenzó a realizar actividad tecnológica propia, montando laboratorios y equipos científicos, aunque siempre en el espíritu de mantener un contacto muy estrecho con la empresa privada, para responder a sus necesidades espe-

cíficas y en función de las demandas del mercado. El alto nivel de excelencia logrado en su trabajo le permitió ganar credibilidad.

A comienzos de los años ochenta se inició una tercera etapa en la vida de la Fundación, en la cual se decidió realizar actividades empresariales directas, con el objeto de demostrar en la práctica la factibilidad de determinados proyectos de transferencia tecnológica. En ello influyó también la coyuntura económica del país, caracterizada por la crisis financiera y el ajuste posterior, que restringió los ingresos financieros de la Fundación, estimulando así la inversión en proyectos productivos. La filosofía empresarial es crear empresas rentables y competitivas, que hagan factible la venta de ellas al sector privado y la multiplicación de la actividad de asistencia tecnológica. El caso más elocuente es el de Salmones Antártica, empresa que introdujo la salmonicultura, siendo imitada por 24 nuevas explotaciones en los primeros tres años de existencia. Se cumplieron cabalmente los objetivos de ganar la confianza empresarial y experiencia en la adaptación tecnológica (sobre la experiencia de la industria de salmones, ver Huss, 1991).

En 1983 se inauguró el programa forestal y en 1986 se puso término al contrato de administración con ISEC, de acuerdo a lo previsto, pasando la gestión a profesionales chilenos.

En la actualidad, la Fundación está abocada a definir un perfil más preciso de sus actividades, en función de si se trata de la generación de externalidades y bienes públicos que requieren un financiamiento subsidiado, o por el contrario, se trata de la provisión de servicios y consultorías a través del mercado, los cuales deben autofinanciarse a través de los precios de venta. El primer tipo de actividades es uno de los objetivos prioritarios de la Fundación, pero por su propia naturaleza no puede autofinanciarse, lo que genera el riesgo de pérdida de sustentabilidad institucional a largo plazo. En el pasado los subsidios se generaron de los ingresos derivados del patrimonio de la Fundación y de los excedentes que podían dejar las ventas de servicios y las empresas filiales. La política actual está enfatizando el acceso a fondos concursables del Estado, como el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) y a convenios de investigación en los cuales el Estado tiene especial interés por su contribución al desarrollo tecnológico. Estas políticas le han permitido a la Fundación incrementar el autofinanciamiento a un 75% de los costos operacionales.

En otros dos sentidos se busca introducir innovaciones en la política de transferencia tecnológica. En primer lugar, se trata de lograr un mayor impacto en términos de la masificación del cambio tecnológico. La Fundación ha logrado desarrollar sus vínculos de cooperación con sectores de las grandes y medianas empresas, pero ha tenido menos impacto entre los pequeños productores. Por lo tanto, se están desarrollando nuevos programas tanto para la ca-

pacitación empresarial como para la transferencia tecnológica, que puedan tener un alcance más masivo.

En segundo lugar, la Fundación está incorporando en forma progresiva el criterio de sustentabilidad ambiental en sus proyectos de transferencia tecnológica. Ello está motivado por la creciente preocupación nacional e internacional por la protección del medio ambiente, y por el carácter de las actividades que son apoyadas por la Fundación, las cuales utilizan intensivamente los recursos naturales.

En relación a las empresas filiales de la Fundación, se está implementando una política de enajenación gradual, vía licitaciones, de aquellas empresas que ya han cumplido su ciclo demostrativo. Por otra parte, en cuanto a la creación de nuevas empresas, se estima conveniente dirigir este esfuerzo a la búsqueda de sociedades tipo "joint ventures" con otras empresas que puedan fortalecer áreas en las cuales la Fundación tiene debilidades. Tal es el caso, por ejemplo, del conocimiento de mercados externos y de métodos de comercialización, donde en general la economía chilena muestra importantes debilidades.

3. COOPERACION INTERNACIONAL

Durante el año 1994 se intensificaron los programas de cooperación internacional que realiza la Fundación Chile. Se están llevando a cabo varios proyectos con diversos países latinoamericanos, y aun de fuera de la región (Fundación Chile, 1995). La mayoría de estos proyectos se refieren a las actividades agroindustriales.

Un proyecto de certificación y control de calidad de productos agrícolas de exportación se está realizando en Colombia, con la Corporación Colombia Internacional. Este proyecto cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En el área de diversificación agroindustrial existen varios proyectos de asesoramiento en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. En acuicultura, se realizan proyectos de asistencia técnica en Argentina, México y Perú, los que se está planeando extender a Brasil y Ecuador. Con el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) existe un convenio de cooperación para la reestructuración de una estación experimental. Con la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Exportación Agrícola (AACREA) existe otro convenio para asesorar a productores ganaderos en la comercialización y tipificación de carnes. Con el Fondo de Capitalizaciones e Inversión del sector rural de México (FOCIR) hay un convenio de asesoramiento para el riego tecnificado de suelos áridos en zonas desérticas.

II. EL PROGRAMA FORESTAL DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Se trata de uno de los programas más exitosos de la Fundación. Su objetivo último es aumentar la competitividad internacional de Chile en la producción forestal y maderera, mediante la difusión de las técnicas más avanzadas a nivel mundial.

1. EL DESARROLLO RECIENTE DEL SECTOR FORESTAL EN CHILE

A. Dotación y ventajas comparativas

Durante la segunda mitad de los años ochenta la economía chilena logró una importante recuperación impulsada por un crecimiento de las exportaciones que llegó al 10% anual. Lo interesante es que se produjo además una diversificación del impulso exportador hacia nuevos sectores, como los productos agroindustriales, del mar y forestales. En 1990 la participación de las exportaciones agropecuarias, forestales y de la pesca llegaron al 12% del total exportado, en contraste con el 3% que tenían quince años antes².

Al iniciarse el gobierno del Presidente Aylwin, en 1990, las autoridades económicas definieron como una de las principales prioridades de la estrategia de desarrollo el paso a la llamada "segunda fase exportadora", que debía consistir en la incorporación de más valor agregado a la estructura existente de exportaciones y el desarrollo de nuevos productos con más contenido tecnológico. Se estimaba inconveniente, desde la perspectiva del largo plazo, mantener una estructura exportadora excesivamente dependiente de los recursos naturales. Esta prioridad era consistente también con las propuestas de la CEPAL, en cuanto a impulsar una transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990).

El sector forestal ha sido uno de los sectores favoritos para aplicar nuevas estrategias de transformación productiva, incorporación de tecnología y aumento de la calidad. El exitoso desempeño de este sector está basado en importantes ventajas comparativas y competitivas a nivel mundial. De los 75 millones de hectáreas que tiene la superficie continental de Chile, se estima que 34 millones son de aptitud forestal (CORMA, 1991). De esta superficie, el 35% es susceptible de utilización productiva, siendo el resto área de protección forestal. En relación a la superficie productiva, la mayor parte (40%) son terrenos descubiertos y sólo el 12% está cubierta por plantaciones comerciales, que son las que han tenido el mayor ritmo de crecimiento en las últimas

2 En 1994 las exportaciones forestales alcanzaron el 13% del total (Fundación Chile).

dos décadas. En efecto, el ritmo anual de plantaciones se ha expandido en más de cinco veces.

- 2 Por otro lado, las condiciones climáticas de Chile permiten uno de los rendimientos más altos del mundo. En el caso del pino radiata, se estiman crecimientos promedios anuales del orden de 25 m^3 por hectárea, comparados con tasas de 5 m^3 para Estados Unidos (país de origen de la especie) y Europa. En Nueva Zelandia, donde esta especie también ha encontrado un ambiente muy favorable para su desarrollo, las tasas llegan en promedio a 20 m^3 por año (Messner *et al*, 1992, p. 33). Aparte de la ventaja señalada, se agregan también como factores favorables la localización de las plantaciones, a distancias relativamente cortas de los puertos y los bajos costos alternativos de una alta proporción de la superficie plantada. El efecto más importante de estas ventajas en Chile es que los costos de producción son de los más bajos del mundo, compensando otras desventajas, especialmente en el dominio de las tecnologías modernas. En 1986, el precio (FOB) de la madera aserrada de pino radiata fue de 12 dólares por m^3 , el cual era sólo el 30% del precio equivalente en Canadá y los países escandinavos (Messner *et al*, 1992, p. 33). Estas condiciones han permitido obtener altas rentabilidades, lo que ha estimulado el crecimiento de las plantaciones durante los últimos 15 años. El Banco Mundial ha estimado que a partir del año 2000 habrá un potencial de explotación anual de 27 millones de m^3 , comparados con 12 millones en 1990 (citado por Messner *et al*, 1992, p. 34).

B. Deficiencias tecnológicas

A pesar de las ventajas naturales señaladas, los beneficios potenciales de estos recursos dependerán cada vez más del aumento de la calidad y la incorporación de nuevas tecnologías en toda la cadena de producción forestal-maderera. Se ha detectado importantes deficiencias en todas estas fases (Messner *et al*, 1992).

El proceso de producción forestal comprende tanto la cosecha de un bosque como su regeneración, a partir de la producción de plantas, su plantación y el manejo silvicultural durante la fase de crecimiento (podas, raleos, fertilización). A la cosecha y aserrío (producción de madera en bruto) le siguen diversas fases de elaboración de maderas semi-terminadas (perfiles, placas, piezas) e industrialización de la madera (producción de muebles, construcción e industrias derivadas, como la celulosa y el papel). Algunas deficiencias clásicas son las siguientes. En la fase silvícola (producción de plantas, plantación y manejo) los principales problemas provienen del uso de plantas de baja calidad (mala calidad genética que incide en una baja tasa de sobrevivencia y de crecimiento inicial en casi la mitad de la superficie forestada

anualmente), inadecuados sistemas de manejo (por ejemplo, podas inadecuadas inciden en mala cicatrización, las que se combinan con prácticas de raleo que disminuyen el crecimiento diamétrico) o cosechas ineficientes (se refieren a decisiones subóptimas del período de corta, o tratamiento de la madera en el terreno y en el transporte). En las fases siguientes de elaboración de la madera los principales problemas se relacionan con procesos técnicos de secado, impregnación, estandarización de normas de calidad, diseños de productos, ensamblajes, embalajes, etc. Los problemas de comercialización también han sido impedimentos importantes en ciertos segmentos del mercado y, en algunos, quizás el obstáculo principal.

Cada una de las deficiencias señaladas tiene un efecto en la calidad de los productos finales y en el precio. Tradicionalmente, la industria elaboradora de maderas en Chile se orientaba al mercado interno, donde las exigencias de calidad eran muy bajas, por lo que estos productos no gozaban de gran prestigio. Un ejemplo claro al respecto era el de la industria de la construcción, donde a pesar de la abundancia del recurso, su uso más intensivo reducía la calidad, real y percibida, de las viviendas. Un factor determinante de esta situación eran las deficiencias en los procesos de tratamiento de la madera, como el secado, y la falta de normas de calidad que permitieran diferenciar los mercados y precios. Este problema comenzó a plantearse en forma más aguda a medida que las industrias de la madera entraron al negocio de la exportación y comprobaron los niveles de exigencias de calidad de los mercados internacionales.

2. POLITICAS PUBLICAS, INSTITUCIONALIDAD Y LA FUNDACION CHILE

En general este sector ha carecido de políticas públicas específicas, aparte del subsidio forestal. La industria ha debido enfrentar un proceso de cambio estructural para adaptarse a las nuevas condiciones competitivas, pero ello ha tenido muchas dificultades, en gran medida por una larga tradición de orientación hacia el mercado interno, donde hasta hace poco era notoria la ausencia de estándares de calidad. En el sector de aserraderos durante los años ochenta se organizaron grandes empresas, muchas en la forma de "joint ventures" con capital extranjero, que entraron al negocio exportador. Se extendieron también al proceso forestal para tener su propio abastecimiento. Estas empresas se han ubicado en los mejores niveles tecnológicos de producción y comercialización. Han hecho esfuerzos asociativos, organizando la sociedad comercializadora "Consorcio Maderero", que les ha permitido un buen acceso al transporte y al mercado internacional. También se ha desarrollado un segmento de medianas empresas, que busca desarrollar su competitividad introduciendo más

valor agregado en líneas especializadas de producción de mayor calidad. Al igual que las grandes empresas, formaron la sociedad comercializadora "Aseraderos Unidos" (ASUN). Estas sociedades comercializadoras han cumplido también el papel de prestar servicios técnicos y proveer información sobre mercados.

A. Papel de la Fundación Chile

El papel principal de la Fundación Chile ha sido promover la asociatividad para la transferencia de tecnología y organizar algunas empresas demostrativas, a las cuales se hace referencia más adelante. A través de la organización de grupos de trabajo formados por los empresarios más dinámicos se ha buscado realizar actividades conjuntas para identificar deficiencias técnicas específicas, invitar expertos internacionales que contribuyan a elevar el nivel del "know how" y, en general, promover una mayor interacción entre las empresas.

Otro de los principales problemas técnicos ha sido la escasa calificación de la mano de obra. Frente a esto, la Fundación ha promovido la organización de cursos y seminarios de capacitación. A la fecha (1995) se imparten 24 cursos diferentes a más de 1 500 trabajadores.

La metodología para la transferencia tecnológica consiste en organizar grupos de empresarios, normalmente entre los más dinámicos y motivados por aumentar su productividad. Las actividades realizadas por los Grupos de Transferencia Tecnológica buscan, entre otros objetivos, los siguientes:

- Realizar un aprendizaje colectivo de empresarios, técnicos, trabajadores y sub-contratistas.
- Creación de externalidades vía desarrollo de la asistencia técnica en beneficio de los asociados.
- Coordinación de visitas de expertos internacionales para dar asesorías específicas.
- Organizar cursos y talleres sobre nuevas tecnologías. (Por ejemplo, el reemplazo de la poda mediante serrucho por el uso de tijerones, técnica que permite aumentar la productividad de esta operación en hasta dos veces la velocidad de poda).
- Desarrollo de nuevas técnicas de gestión.
- Otorgar certificados de calidad.
- Realizar pruebas de equipos.
- Organizar viajes al extranjero.

El aporte principal de la Fundación es la red de contactos internacionales especializados que ha desarrollado a lo largo de los años. Este es su capital más importante. La operación típica de un grupo consiste de varias etapas. La primera etapa es la organización del grupo, mediante un convenio entre la Fundación y cada empresa, el cual elige un directorio. La Fundación Chile actúa como Secretaría Técnica. Los participantes asumen un compromiso de financiamiento de las actividades, con una proporción del presupuesto aportada por todos en cuotas iguales y el resto según criterios basados en la superficie forestal de cada empresa participante. La segunda etapa consiste en la preparación de una agenda anual de trabajo, la que incluye una variedad de actividades, como las señaladas más arriba. Para estas actividades se invita a especialistas de nivel internacional, identificados por la Fundación Chile en los países que están más avanzados, como Canadá, Nueva Zelandia, países escandinavos, Sudáfrica y otros. Igualmente se convoca a las empresas forestales y empresas de servicios que colaboran con aquéllas en la realización de faenas. Otras actividades del grupo consisten en viajes internacionales de conocimiento, visitas a ferias, visitas demostrativas a terreno, etc.

Otra contribución no menos relevante es la sinergia que se desarrolla entre los participantes de los grupos empresariales. La Fundación ha inducido la superación de los ambientes de desconfianza que prevalecían tradicionalmente entre empresas que competían por los mercados externos. Ella se ha convertido en un factor catalítico para el desarrollo de relaciones de confianza y de cooperación entre esas empresas, las cuales han comenzado a valorar el potencial de aprendizaje recíproco que pueden obtener. El efecto más evidente es la demostración de las mejores prácticas que realizan algunas empresas, las que rápidamente pueden ser asimiladas por otras que estaban más retrasadas. Esto ocurre no sólo en relación a las prácticas tecnológicas, sino también a las condiciones sociales en que se desempeñan los trabajadores. Las buenas relaciones que pueden darse entre una empresa y sus trabajadores se constituyen rápidamente en foco de interés para otras, que perciben la importancia de las relaciones laborales.

Existen varios grupos de transferencia tecnológica, de acuerdo a temas específicos, como el grupo de producción forestal, el grupo silvícola o el grupo de valorización del bosque nativo (véase Cuadro N° 2, que muestra los grupos existentes en 1993). La rentabilidad social de estos grupos es extremadamente alta. En fuentes de la Fundación se estima que con presupuestos muy limitados se han logrado ahorros de costos totalmente desproporcionados. Por ejemplo, uno de los principales grupos como es el de producción forestal, con un presupuesto del orden de 50 mil dólares anuales en la generación de software, ha producido ahorros entre las empresas involucradas que superan los 40 millones de dólares en un período de dos años.

Cuadro N° 2. Grupos de transferencia tecnológica (fines de 1993)

1)	Producción forestal (1987, 17 empresas)
2)	Silvícola (1990, 14 empresas)
3)	Modelo de simulación (11 empresas)
4)	Impregnadores (1993, 12 empresas)
5)	Comercialización (1993, 10 empresas)
6)	Producción industrial (1993, 30 empresas)
7)	Constructores de casas de madera (1993, 15 empresas)
8)	Productores de plantas (1993, 50 empresas)
9)	Valorización del bosque nativo (1993, 12 empresas)

Se indica año de organización del grupo.

A manera de ejemplo se presenta a continuación una breve descripción de los objetivos y actividades del grupo de Producción Forestal.

B. El grupo de Producción Forestal

El grupo está formado por 17 empresas, las cuales han constituido un Directorio Ampliado, formado por representantes de 10 empresas y la Fundación Chile, y un Directorio Técnico de 4 representantes. Mientras el Directorio Ampliado define las grandes líneas de políticas y acciones, el Directorio Técnico está encargado de definir el plan de trabajo e implementar sus actividades. La Fundación Chile actúa como Secretaría Técnica.

La actividad de este grupo se orienta fundamentalmente a mejorar la eficiencia de las faenas de cosecha y transporte. Algunos de los principales objetivos emprendidos son los siguientes:

- Evaluación de equipos para la construcción de caminos forestales.
- Evaluación de los efectos de las actividades de cosecha en el medio ambiente.
- Implementación de faena de cosecha mecanizada.
- Desarrollo de software: asignador de turnos de camiones (ASICAM), determinación de tarifas de fletes en función del tiempo (SISTAF), estandarización del transporte forestal (ESTRA), sistema de inventarios para pino radiata (INVFO), sistema de régimen forestal (SISFO), sistema de producción diaria (SISPRO), optimizador de cortas (OPTICORT), sistema de decisiones de cosecha y acceso (OPTIMED),

ubicación de equipos de cosecha (PLANEX), introducción de sistemas “just-on-time” a la producción forestal (ASIPRO). Este software ha sido desarrollado con el apoyo de empresas específicas interesadas en su utilización.

- Estudio de la factibilidad técnica de introducir el sistema de código de barras para mejorar la calidad de la información de producción y despacho que alimenta los sistemas computacionales de las empresas.
- Realización de un diagnóstico de la mano de obra en empresas de servicios.
- Ejecución de cursos de capacitación (ejemplos de cursos en 1993-94 son los de uso de motosierras y madereo con torres, sobre seguridad y motivación en el sector forestal, mantención preventiva de equipos, planificación de cosecha).
- Salidas a terreno de los miembros del grupo, para visitar experiencias innovadoras (por ejemplo, visita a la Sociedad Forestal Millalemu el 15 de abril de 1994, donde se discutieron los efectos de las faenas de cosecha en el medio ambiente).
- Realización de giras profesionales a Nueva Zelanda (1990), Sudáfrica (1991) y Canadá-EEUU (1992). En 1994, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Finlandés de Investigación Forestal, se organizó la visita de doce profesionales de empresas chilenas a Austria y Finlandia, a fin de conocer faenas de cosecha y transporte y participar en ferias forestales. Hubo además reuniones de trabajo con técnicos de las empresas visitadas y de los institutos estatales de capacitación de ambos países. Estas giras se realizan en un período de 7 a 15 días. Entre los principales beneficios se destacan los contactos con proveedores y consultores, de donde surge el 80% de las nuevas tecnologías que se introducen en el país, a un costo no superior al de los equipos adquiridos o las consultorías contratadas. Sólo en un 20% de los casos es necesario realizar contratos de compra de tecnología con pago de licencias.
- Elaboración de videos demostrativos.
- Organización de charlas técnicas y talleres de producción forestal. Estos últimos reúnen a destacados especialistas chilenos y extranjeros, los que discuten una gran variedad de ponencias técnicas sobre aspectos específicos de la producción forestal (por ejemplo, en 1994 se dictaron charlas sobre experiencias de instalación de ASICAM en empresas de transporte de Sudáfrica, determinación de equipos de madereo, tarifas de flete en función del tiempo, código de barras, antecedentes de accidentabilidad en el sector forestal de la región de Concepción-Arauco, sistema de decisiones de cosecha y acceso (OPTIMED)).

- Interacción con representantes y fabricantes de equipos.
- Publicación de boletines, informes y memorias.

Para 1995 este grupo cuenta con un presupuesto de 150 mil dólares, financiado totalmente por las empresas participantes, distribuido de la siguiente manera: capacitación, 10 mil dólares; protección del medio ambiente, 40 mil dólares; organización de taller (simposio), 20 mil dólares; desarrollo de software, 50 mil dólares; otros, 30 mil dólares.

C. Otros servicios

Una actividad importante del Programa Forestal es el desarrollo de modelos computacionales destinados a optimizar la gestión de las diversas fases de la actividad del sector. Entre estos modelos destacan los siguientes:

Simulador nacional de crecimiento de pino radiata

Es una herramienta de apoyo al manejo forestal. Este modelo, apoyado por un grupo de empresas, permite predecir el rendimiento de los bosques según prácticas silvícolas y condiciones del sitio y, por lo tanto, planificar anticipadamente las intervenciones y cosechas. El modelo se está desarrollando a lo largo de un período de 10 años, con la supervisión de un directorio técnico. El trabajo utiliza información proveniente de ensayos silviculturales e inventarios distribuidos en toda la superficie cubierta por pino radiata en Chile. El modelo permite representar el crecimiento biológico de los árboles prediciendo el volumen final aprovechable y sus calidades.

Banco de datos del simulador de crecimiento de pino radiata

Este sistema permite ordenar y normalizar el gran volumen de información que proveen los distintos ensayos de las empresas forestales. Este banco de datos alimenta el simulador de crecimiento.

Sistema de apoyo a la gestión manufacturera (MRPIICH)

Este software tiene por objeto apoyar la planificación y control de la producción. Permite planificar la capacidad instalada de la planta, planificar y programar la producción, identificar cuellos de botella y sobretiempos, conocer rendimientos y producción por centro de trabajo, turno, pedido y producto, administrar centros de costos y sus consumos, controlar, valorizar y reducir niveles de inventarios, etc. Ha tenido una especial aplicación en la fabricación

de muebles de CENTEC, donde se estima que ha habido un aumento de la producción del 30% que puede ser atribuido a esta herramienta (Fundación Chile, 1994).

Sistema de información de mercado y tecnologías

Se trata de una base de datos detallada y actualizada sobre mercados, productos, materias primas, y tecnologías de los principales productos forestales. El sistema (SIMSTRAT) se inició en 1990 y actualmente participan catorce empresas, de las más importantes del sector forestal chileno. La información se obtiene de más de 200 publicaciones especializadas provenientes de todo el mundo. El sistema dispone también de corresponsales extranjeros, que actualizan la información. Las empresas participantes disponen de un boletín mensual, el *Informativo SIMSTRAT*, que publica la información más relevante. Adicionalmente, se elaboran varios estudios de mercados anualmente, los que se ponen a disposición de las empresas del grupo.

Control y certificación de calidad

La Fundación dispone de un laboratorio forestal que le permite hacer análisis de calidad de los siguientes productos: maderas impregnadas, contrachapados, componentes de muebles, paneles encolados, "finger-joint", maderas estructurales, "blocks" y "cut-stocks", molduras y maderas aserradas. Los contratos pueden hacerse para un programa continuo de control de calidad o evaluación de partidas de productos.

Revista LIGNUM

Se trata de una publicación trimestral (con una versión en inglés y otra en castellano) que, al mismo tiempo que busca difundir información especializada sobre eventos, mercados, tendencias y actividades del ámbito forestal-maderero, da a conocer artículos breves que contribuyen a la transferencia tecnológica. Editada con una alta calidad gráfica, tiene un tiraje de 1 000 ejemplares en la edición en inglés y 2 000 ejemplares en la versión en castellano.

III. LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

La Fundación Chile también ha desarrollado acciones empresariales en relación al Programa Forestal de Transferencia Tecnológica. Dos programas especiales a destacar son el del mejoramiento de la producción de plantas en vivero y el de elaboración de muebles para la exportación.

El programa de viveros se inició con la organización de una empresa destinada a la producción de plantas mejoradas genéticamente. En 1990 la Fundación Chile se asoció con la empresa Forestal Bío-Bío, para dar origen a la empresa TECNOPLANT S. A., localizada en las cercanías de Chillán.

El programa de fabricación de muebles se originó en los esfuerzos por introducir normas y métodos de control de calidad en este sector. El Centro Tecnológico de Producción Maderera (CENTEC) inició sus actividades en Temuco en 1991, con el objetivo de llegar a ser una empresa demostrativa de la mejor técnica en este campo.

1. TECNOPLANT S.A.

Cada una de las instituciones fundadoras participa en iguales proporciones en el capital inicial. Los objetivos de la empresa son proveer de plantas de pino insigne de alta calidad a Forestal Bío Bío S.A.. Adicionalmente, se trata de difundir la plantación de ejemplares mejorados genéticamente y las tecnologías de mejor práctica tanto en la producción de viveros como en la etapa de establecimiento, especialmente en la pequeña y mediana empresa. La empresa está organizada en términos comerciales por lo que pretende generar utilidades por la venta de plantas, pero a partir de las condiciones señaladas de ser una empresa demostrativa de la mejor tecnología en viveros.

La empresa organiza grupos de transferencia tecnológica entre los pequeños y medianos empresarios mediante reuniones mensuales en las cuales se desarrolla un programa de asistencia técnica a cargo de especialistas. Cada empresa participante debe contribuir al financiamiento de este programa.

La empresa desarrolla también una actividad innovadora para el mejoramiento de su propia productividad y eficiencia. Para ello se aprovechan los contactos tecnológicos de la Fundación Chile y de Forestal Bío-Bío S.A. en el extranjero y un pequeño equipo propio de técnicos. En base a experimentación y diseño de las innovaciones ha logrado ser rentable en un muy breve período de tiempo. En los 3 años de funcionamiento (hasta 1994), ha logrado reducir sus costos de insumos por planta a un 43% de los costos iniciales (entrevista al gerente, señor Norberto Garrido). Algunos de los mejoramientos técnicos incorporados son: introducción de maquinaria para siembras altamente sofisticada (programable para incorporar las características del suelo al momento de la siembra), técnicas de riego, técnicas de fumigación, técnicas de eliminación de malezas, técnicas de reproducción de plantas, etc. Con estas técnicas se ha optimizado el uso de recursos primarios.

La difusión de estas técnicas a través del trabajo asociado de un grupo heterogéneo de empresarios forestales (pequeños, medianos y grandes) ha estimulado la reconversión de la región desde la producción agrícola hacia la

producción forestal. Se trata de una región en que la agricultura es pobre, sobre todo en las zonas pre-cordilleranas y de secano costero, y de muy baja rentabilidad. Sin embargo, la introducción y difusión de la producción silvícola está teniendo efectos sociales importantes: el pequeño campesinado que vivía de una agricultura de subsistencia ha sido estimulado a vender sus tierras a empresarios forestales. Ha aumentado la concentración de la tierra. Sin embargo, como resultado de la alta demanda por mano de obra, el pequeño campesino se está convirtiendo en asalariado.

2. CENTRO TECNOLÓGICO DE PRODUCCIÓN MADERERA (CENTEC)

Un subsector donde la Fundación detectó una interesante oportunidad de nuevos negocios es el de la industria del mueble y sus componentes. Como se señaló antes, en 1993 la industria chilena de muebles y componentes exportó 30 millones de dólares; sin embargo, un país como Taiwan, por ejemplo, que debe importar el 70% de la materia prima, exporta alrededor de 1 700 millones de dólares en muebles y componentes. Las importaciones de Estados Unidos llegan a 3 mil millones de dólares, con altas posibilidades de crecimiento dado que se trata de una industria en declinación en ese país (Fundación Chile, 1994). Se decidió, entonces, implementar un programa de desarrollo de la industria del mueble basado en la aplicación de nuevas tecnologías, nuevas herramientas de gestión, nuevos proyectos empresariales y cursos de capacitación, todo ello bajo el enfoque de la cooperación entre el sector privado y la Fundación.

Este sector ha enfrentado tradicionalmente serios problemas por la ausencia de estándares de calidad en el mercado interno, que era donde se canalizaba la mayor parte de la producción; por el escaso conocimiento de los mercados internacionales y por las deficiencias de la gestión empresarial. Para enfrentar estos problemas, la Fundación Chile ha organizado grupos de trabajo con empresarios de este sector a fin de definir normas y sellos de calidad, intercambiar información sobre problemas técnicos, promover visitas recíprocas de ingenieros de distintas empresas y organizar viajes al extranjero para examinar tecnologías de procesos y comercialización. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de algunas empresas por incorporar tecnología más moderna, por ejemplo computarizada, ha sido muy difícil superar los problemas de adaptación y de servicios de mantención, en gran medida por la escasez de contactos entre usuarios y proveedores, en contraste con lo que ocurre en países más desarrollados (Messner *et al*, 1992).

Se decidió, entonces, que una manera más eficaz de abordar los problemas de esta industria, tanto en el ámbito tecnológico como en los de la gestión, capacitación y comercialización, era crear una empresa destinada a la

elaboración de muebles y componentes en base a madera de pino radiata. Así nació el Centro Tecnológico de Producción Maderera, CENTEC, filial de la Fundación, el cual se radicó en la ciudad de Temuco, en la IX Región. El objetivo principal es llegar a ser una unidad productiva demostrativa de la mejor práctica en su género, incluida la formación de personal especializado. La empresa inició sus actividades en 1991. Sus maquinarias fueron instaladas con asesoría internacional, la que también contribuyó a la creación de un centro anexo de capacitación laboral. Se diseñó una fase inicial de tres años, durante la cual se ha buscado adquirir un "know how" en la fabricación de los componentes básicos. El centro de capacitación también ofrece servicios y cursos para otras empresas.

Con una inversión inicial de 5 millones de dólares, las instalaciones comprenden un aserradero, canchas de acopio bajo riego permanente, 3 cámaras de secado y una planta de elaboración, de estructura energitérmica. La planta cuenta con un sistema neumático de extracción de polvo y desperdicios, los cuales son reciclados. La gestión de producción y ventas es apoyada por un software de planificación y control de la producción, control de inventarios, simulación y costeo de productos. Su nivel de exportación actual (1994) asciende a 4 millones de dólares, con un empleo de 180 personas (Fundación Chile, 1994).

En el ámbito de la comercialización, la estrategia es penetrar en el mercado norteamericano, para lo cual CENTEC se asoció con inversionistas estadounidenses formando la empresa American Impressions Inc. Está localizada en Carolina del Norte y su objetivo es importar componentes para muebles desde Chile, armarlos y distribuirlos en el mercado norteamericano. La Fundación es propietaria del 51% del capital de esta empresa.

3. OTROS PROYECTOS

Otras actividades empresariales en el ámbito forestal son Forestal Russfin Ltda. en la XII Región (Tierra del Fuego) e Ignisterra en la V Región (Villa Alemana). La primera está dedicada al desarrollo de la especie nativa lenga, para lo cual cuenta con una superficie forestal de 10 000 hectáreas. La segunda de esas empresas utiliza esa materia prima para la elaboración de muebles y componentes, destinados a la exportación. Se espera llegar a un valor exportado de 10 millones de dólares en 1995.

IV. CONCLUSIONES

A manera de resumen, podrían especificarse las principales condiciones y características de la Fundación Chile que le han permitido desarrollar ventajas competitivas en su actividad de transferencia tecnológica.

En primer lugar, diversas condiciones generales de la economía chilena han favorecido el desarrollo exportador de la última década. Aparte de la disponibilidad de recursos naturales de alta calidad, que han generado ventajas comparativas importantes, el ambiente macroeconómico general y, en particular, las políticas de estímulo al comercio exterior y a las exportaciones, generaron incentivos para reasignar recursos hacia esas actividades. La orientación exportadora, a su vez, plantea exigencias de mayor eficiencia y calidad a los productores nacionales, lo que induce demandas por mayor incorporación de tecnología. La Fundación Chile se posicionó tempranamente en esta experiencia para proveer servicios tecnológicos y organizar actividades de cooperación con el sector privado para la transferencia de tecnologías.

Una segunda condición favorable a la Fundación fue su inserción en una red mundial de consultores y proveedores de tecnología, gracias a su vínculo de propiedad con la ITT. Esta ha sido una condición esencial para mantener al día el nivel tecnológico de los proyectos. El uso de contratos de asistencia técnica entre la ITT y la Fundación Chile le ha dado acceso a los mejores centros mundiales de innovación.

En tercer lugar, se desarrolló una novedosa relación con el Gobierno, que ha permitido potenciar al máximo la capacidad de gestión de la Fundación. La iniciativa gubernamental fue decisiva en el momento fundacional y de puesta en marcha de las actividades, tanto por el aporte financiero estatal como por el incentivo que se le ofreció a una empresa extranjera para cooperar financiera y tecnológicamente en la organización de la Fundación. Pero al mismo tiempo, se le dio la máxima flexibilidad y autonomía para gestionar sus programas, buscar nuevas oportunidades, identificar proyectos viables y generar incentivos en su personal y en las actividades empresariales realizadas. Esta característica la ha diferenciado de otras instituciones públicas tradicionales, que han tenido que enfrentar condiciones mucho más rígidas para operar. Más recientemente, se están desarrollando convenios específicos con el gobierno a fin de impulsar ciertas actividades innovadoras de alta prioridad, especialmente en el área agroindustrial.

En cuarto lugar, otra característica interesante de la gestión como institución tecnológica es el concepto de servir a usuarios específicos. En vez de diseñar sus programas de acción en forma aislada, ellos responden a necesidades detectadas en el mercado y expresadas por los empresarios. Como adicionalmente se les exige financiar los gastos que demandan las actividades, los empresarios se ven estimulados a participar de acuerdo a una programación elaborada conjuntamente y a ofrecer sus instalaciones de planta a fin de realizar aplicaciones e incluso experimentar con las nuevas tecnologías.

En quinto lugar, dos rasgos muy propios de la Fundación Chile han resultado decisivos en el éxito logrado. Se trata, por una parte, de la excelencia

técnica de los profesionales que constituyen sus equipos de trabajo, lo que les permite mantener un contacto permanente con los mejores centros mundiales y les ha ganado una amplia legitimidad en los usuarios del sistema. Por otra parte, el estilo de gestión tecnológica ha alcanzado un alto nivel de eficacia. El modelo de operación de la Fundación se inserta en el concepto cada vez más difundido de formación de redes asociativas entre empresas. La idea es que el cambio tecnológico no resulta de acciones segregadas ni de las empresas ni de las instituciones tecnológicas, sino de la asociación y la cooperación para potenciar la información disponible y los escasos recursos tecnológicos. Se trata de maximizar la creación de externalidades, que pueden beneficiar aun a empresas que compiten entre sí por los mercados externos.

Un factor de gran importancia para el buen funcionamiento de este modelo es la capacidad de gestión de los grupos asociativos. Esta es una de las principales fortalezas de la Fundación, especialmente en el área forestal. Pero es muy importante considerar los factores que condicionan el éxito. No toda asociación empresarial tiene garantía de buen resultado, por el solo hecho de ser tal. Entre los factores relevantes se pueden señalar: una relativa homogeneidad de los participantes, la creación de un presupuesto colectivo para financiar las actividades grupales, y la gestión. Esto último es central. Una buena gestión supone un conocimiento muy cercano de los participantes y mucha confianza en las relaciones recíprocas. Ello se logra mediante una comunicación frecuente y en función de objetivos que apuntan a necesidades experimentadas por los participantes. La definición precisa de las tareas a emprender, la formulación eficaz de programas de trabajo y, sobre todo, la solvencia técnica para aportar soluciones, son aspectos que despiertan el interés y motivan una participación activa.

Finalmente, está el tema de la cultura institucional. La clave del éxito de la Fundación Chile está en este aspecto, que tiene muchas dimensiones y sutilezas. Se trata de la legitimidad interna de directivos, expertos y funcionarios, basada en la credibilidad y confianza recíprocas. La Fundación Chile busca estimular la creatividad e iniciativa individual de cada uno de sus miembros, pero muchas veces ello supone confidencialidad en las fases iniciales de una actividad. Se trata de negocios en torno a los cuales pueden generarse importantes retornos pecuniarios, en los cuales también pueden estar involucradas terceras partes (por ejemplo, posibles socios o clientes). Por lo tanto, de no existir un clima de respeto por la individualidad, y confianza en la capacidad técnica y gestora, esa creatividad podría verse entrabada. Es un factor de reputación interna y externa, construida a través de los años.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago: LC/G.1601-P.
- CORDUA, J. (1993), "Fundación Chile. Estudio de caso", Santiago.
- CORMA (1991), *Chile, país forestal*, Santiago: Editorial Interamericana Ltda.
- FUNDACION CHILE (1993), *Memoria Anual 1993*, Santiago.
- _____ (1994), "Modelo de apoyo a la industria secundaria", Revista *Lignum*, Fundación Chile, N° 16, septiembre, pp. 46-48.
- _____ (1995), *Memoria Anual 1994*, Santiago.
- HUSS, T. (1991), "Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 43, abril.
- MESSNER, D. et al. (1992), *Hacia la competitividad industrial en Chile-El caso de la industria de la madera*, Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- SAEZ, R. (1994), "Creación y estatutos de la Fundación Chile" en Raúl Sáez, *un hombre del siglo XX*, Santiago: Ediciones Dolmen.

6 EL PROGRAMA BRASILEÑO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE SOFTWARE - SOFTEX-2000

VICTOR PROCHNIK

INTRODUCCION

El SOFTEX-2000, programa nacional de “software” (programación de computadores) para la exportación, es un plan brasileño, puesto en práctica en 1992, destinado a ampliar considerablemente la participación de la industria nacional de software en el mercado internacional hasta el año 2000.

En este trabajo se presentan los antecedentes y la estructuración que se le dio inicialmente al programa, su evolución hasta el presente y sus perspectivas futuras. El resto de esta introducción constituye un breve resumen del texto.

El SOFTEX-2000 es una respuesta imaginativa a las nuevas condiciones económicas internacionales y nacionales que se manifestaron con mayor fuerza en Brasil a partir del final de la década pasada. Desde una perspectiva internacional, fueron importantes para la concepción del programa la tendencia a la globalización económica y la mayor relevancia del software entre las tecnologías de información. En lo nacional, influyó en el programa la creciente apertura del mercado interno a los flujos internacionales de comercio debido al término de la antigua Política Nacional de Informática (PNI).

El SOFTEX-2000 es una iniciativa de la comunidad académica brasileña del área de la computación para adaptarse a esas condiciones. De hecho, el programa fue planeado y está coordinado por miembros destacados de esa comunidad. Apropiadamente, el punto focal del programa es el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), organismo del Ministerio

de Ciencia y Tecnología que apoya la enseñanza de postgrado y la investigación; como tal, es el principal responsable del otorgamiento de becas en el país y en el exterior y mantiene una red de laboratorios de investigación de alto nivel.

La actividad principal en la primera fase del programa, que deberá terminar en 1996, es el establecimiento de 14 núcleos de producción de software en diversas ciudades. Cada ciudad, por medio de una asociación entre sus instituciones (gobierno, asociaciones empresariales, grandes empresas, etc.), iguala el aporte de recursos del gobierno federal. Los núcleos realizan i) actividades paralelas, con el apoyo de la administración del programa (establecimiento de laboratorios de elaboración de software para abaratar el alto costo de inversión de sus asociados en nuevos productos, vinculación de las empresas y núcleos a la Red Nacional de Investigación, etc); ii) actividades de cooperación (mantención de oficina en el exterior, estudios, seminarios, participación en ferias en el exterior y en rondas de negocios, administración del programa, etc.), y iii) actividades específicas, relacionadas con sus realidades regionales (convenios con universidades, incubadoras de empresas, programas dirigidos a mercados específicos, etc.).

Para obtener los recursos del programa, las empresas presentan proyectos a sus núcleos. Estos tienen autonomía para escoger, entre los proyectos de sus asociados, los que formarán parte del plan del núcleo. La selección la realiza una comisión compuesta por representantes del gobierno, de las instituciones de enseñanza e investigación y del empresariado. Los núcleos, a su vez, presentan sus planes al programa. Una vez aprobados, los proyectos son observados por el CNPq. El trabajo de los núcleos es sometido, además, a una evaluación anual por el programa y éste, como un todo, también es objeto de una evaluación anual.

De ese modo, la organización del SOFTEX-2000 tiene como base la descentralización de las tareas y decisiones y la cooperación entre sus participantes (tanto entre los diferentes núcleos de creación de software como, al interior de cada núcleo, entre los empresarios, gobiernos, instituciones de enseñanza e investigación y otras instituciones locales y de administración federal), constituyéndose en un ejemplo de trabajo en "network".

La influencia de la metodología vigente en los centros académicos se manifiesta también en los estrictos criterios de aprobación de proyectos (evaluación por profesionales de igual nivel) y en la descentralización de las medidas y decisiones. En este sentido, el programa contrasta visiblemente con otras iniciativas brasileñas de política industrial, en las cuales no sólo los criterios de otorgamiento de incentivos son mucho más laxos, sino que además no existen prácticas de seguimiento y de evaluación de los resultados. La flexibilidad es otra característica del programa. Por ejemplo, hubo un significativo

cambio de mercado destinatario. La atención casi exclusiva que recibía anteriormente el mercado norteamericano se ha reducido en la actualidad, en favor de una diversificación de los esfuerzos de exportación hacia los mercados latinoamericanos y europeos.

Se abren de este modo excelentes perspectivas de actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, entre las cuales se destacan, actualmente, las posibilidades de asociación con otras empresas del MERCOSUR y de América Latina. Hay que incentivar esas actividades, las que no deben quedar limitadas al sector industrial. Por el contrario, la cooperación técnica debe incorporar también al medio académico, así como las experiencias de las administraciones locales de los núcleos de producción de software, áreas en las que Brasil puede contribuir en gran medida al desarrollo de nuestros vecinos.

Debido a la importancia estratégica de la industria, se propone también, en las conclusiones, que el SOFTEX-2000 cree una vertiente de política industrial para atender el mercado interno. En muchas industrias, como la textil y la de construcción civil, las empresas brasileñas adquirieron capacitación técnica con el crecimiento del mercado interno. Esa capacitación técnica acumulada permitió el posterior movimiento exportador de las industrias mencionadas. Lo mismo debería ocurrir en el campo del software, que podría desarrollarse aprovechando el hecho de que todos los grandes proyectos nacionales tienen un fuerte componente de software.

El costo estimado del programa, incluida la contrapartida financiera de las empresas y recursos de programas públicos preexistentes, es del orden de los US\$60 millones en cuatro años. A pesar del valor intrínseco del programa, no puede dejar de observarse que, cuando se tiene en cuenta que el SOFTEX-2000 es la principal política industrial brasileña frente a los desafíos de internacionalización en los sectores del complejo electrónico, la inversión, para un país de las dimensiones de Brasil, es lamentablemente pequeña.

I. LA FASE DE CONCEPCION DEL PROGRAMA

1. FACTORES QUE INFLUYERON EN LA CONCEPCION DEL PROGRAMA

El SOFTEX-2000 fue concebido y propuesto a comienzos de esta década. Influyeron en la concepción del programa tanto factores generales como factores específicos. Entre los primeros cabe mencionar las tendencias a un mayor liberalismo económico, la creciente internacionalización de las economías y la apertura de la economía brasileña. Entre los segundos se cuentan la evolución de la tecnología de la información, el fracaso de la Política Nacional de Informática y el papel de la comunidad académica brasileña del área de la computación.

Los factores generales y, entre los más específicos, la creciente importancia del software entre los productos del complejo electrónico, son de conocimiento general. Menos conocidos son el fin de la Política Nacional de Informática y el papel de la comunidad académica brasileña del área de la computación, temas que se analizan a continuación.

A. El fin de la Política Nacional de Informática y la reacción de la comunidad académica del área de la computación

En casi la totalidad de las áreas de estudios universitarios de computación, el desarrollo científico está muy cercano al progreso tecnológico. De hecho, los avances logrados en el mundo académico son fácilmente traducibles en nuevas aplicaciones comerciales. También hay proximidad en el sentido inverso, es decir, los problemas prácticos tienen gran influencia en la determinación de la orientación del trabajo científico.

Lo mismo ocurre en Brasil. El país posee una infraestructura educacional razonable en el campo de la informática y cuenta actualmente con más de 120 cursos universitarios regulares, formando anualmente a cerca de 250 titulados con el grado de magister y 30 con el grado de doctor en informática.

Muchos alumnos egresados de cursos de postgrado se han orientado hacia el sector estatal y hacia las empresas públicas y privadas. También algunos profesores universitarios han emigrado en esa dirección. Estos profesionales, en sus nuevos puestos, han creado vínculos de cooperación y trabajo con los centros universitarios.

Desde el punto de vista de las empresas, el incentivo para mantener esos vínculos provenía no sólo de las perspectivas de proyectos y convenios sino también de las ventajas que representaba estar más cerca de las fuentes de personal de alto nivel técnico, escaso por lo menos hasta fines de la década de 1980. Desde el punto de vista de las universidades, la realización de actividades de investigación y consultoría siempre fue relativamente común y el sueldo académico está, normalmente, complementado por esas actividades. De este modo, se formó en todo el país un ambiente favorable al trabajo conjunto entre las universidades y las empresas en el sector de la informática (ver Prochnik, 1988).

Asociado a ello, siempre hubo también una preocupación de los centros de enseñanza e investigación en el campo de la computación por el contenido de desarrollo tecnológico de las políticas industriales destinadas a los sectores del complejo electrónico.

De hecho, según uno de los principales formuladores del SOFTEX-2000, la PNI “prácticamente se concentró en actividades mercado lógicas, dejando de lado la necesidad del desarrollo científico y tecnológico a mediano y

largo plazo. Aun así, dejó como resultado positivo una industria de tamaño considerable, la más desarrollada en la materia en el tercer mundo. También fomentó indirectamente el sistema universitario brasileño al crear en gran escala empleos técnicamente avanzados. No existió, con todo, una política de desarrollo tecnológico asociado a la política industrial adoptada en el sector, que estimulara a las instituciones de investigación y centros de formación de alto nivel a establecer las bases de la industria en el tercer milenio" (Lucena, 1993, p. 1).

Por lo tanto, es comprensible que el fin de la Política Nacional de Informática, con su efecto nocivo sobre la actividad productiva y el desarrollo tecnológico en Brasil, a fines de la década de 1980, hiciera que la comunidad académica se inclinara a apoyar nuevas iniciativas de otro carácter. De ese modo, la idea inicial del SOFTEX-2000 obtuvo inmediato apoyo de los centros académicos. Como se ha indicado, el SOFTEX-2000 se creó en el seno del CNPq, órgano que apoya el desarrollo científico; en consecuencia, su administración está fuertemente influida por la comunidad académica brasileña del área de la computación.

B. Otras actividades de apoyo a la industria de software anteriores al SOFTEX-2000

Una serie de iniciativas anteriores también contribuyeron a solidificar la concepción del programa, dando respaldo a sus propuestas principales. Ya habían participado empresas brasileñas, con el respaldo de ASSESPRO¹ y apoyo gubernamental, en ferias en el exterior, como la COMFDEX-FALL en Los Angeles, Estados Unidos, en noviembre de 1990. También se realizaron seminarios y se llevaron a cabo otras iniciativas más localizadas.

Otra iniciativa relevante fue el Programa de Apoyo al Software (PAS), de la FINEP², creado en 1986. Una característica del programa es el otorgamiento de financiamiento sin exigencia de garantías reales, para proyectos encuadrados dentro de los criterios técnicos de la empresa, puesto que la mayoría de las empresas no tienen el patrimonio necesario para atender esa exigencia. Actualmente, el PAS está compuesto de cinco modalidades de apoyo diferentes: transferencia de tecnología (universidades/empresas), creación de software, edición y comercialización de software y exportación de software.

1 ASSESPRO: Asociación Brasileña de las Empresas de Software y Servicios. Es la asociación patronal de los productores de software de capital brasileño, con más de 800 socios.

2 FINEP: Fondo para Financiamiento de Proyectos de Investigación. Es una empresa pública del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que financia actividades tecnológicas del sector productivo y el sector de consultoría (financiamientos con rentabilidad) y apoya la enseñanza e investigación en el nivel de postgrado (financiamientos sin rentabilidad).

A nivel de los gobiernos de los estados, ya comenzaba a manifestarse la preocupación por el desarrollo local de la industria de software, especialmente en la región sur del país, en los estados vecinos de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná. En los dos primeros, entre otras iniciativas, los gobiernos redujeron considerablemente los impuestos sobre la actividad de producción de software a mediados de 1992. En contraste, en el Estado de Paraná, capital Curitiba, donde ya existía un polo de producción de software planeado desde 1989, se tomó la decisión de no participar en lo que se llamó “la guerra de los impuestos”. De este modo, se observó en aquella época que algunas empresas trasladaban a Santa Catarina sólo su dirección y algunas actividades de oficina, con el objeto de usufructuar de las franquicias fiscales, sin contribuir al desarrollo del estado.

Las políticas locales para la industria de software fueron mucho más allá de una mera reducción tributaria. Al menos en el caso de Blumenau (Santa Catarina) y Porto Alegre (Río Grande do Sul), se obtuvo el apoyo de grandes empresas locales, que veían con interés el establecimiento de proveedores de software en sus proximidades. Actualmente, están ubicados en la región sur dos de los 14 núcleos de producción de software del SOFTEX-2000.

2. PLANIFICACION DEL PROGRAMA

El SOFTEX-2000 comenzó a formarse a partir de un estudio preliminar realizado en el Centro de Investigación y Desarrollo de la TELEBRAS³ (CPqD), en 1990, como parte de las actividades de planificación estratégica del Centro (ver Costa, 1992). El estudio buscaba un nuevo papel para el CPqD, teniendo en cuenta la creciente apertura de Brasil a las importaciones, entre las cuales se hallaban las de productos de telecomunicaciones tecnológicamente avanzados.

El estudio llegó a dos conclusiones centrales. Dadas las nuevas condiciones económicas, sería importante que las actividades de desarrollo tecnológico condujesen a la creación de técnicas y productos internacionalmente competitivos. En segundo lugar, el estudio apunta a la creciente importancia del software en las tecnologías de telecomunicaciones y sugiere que se haga mayor hincapié en su desarrollo.

Las conclusiones del CPqD concordaron con el interés del CNPq, a fines de 1991, en cuanto a definir programas que ampliasen su línea de actuación, concentrada entonces en el otorgamiento de becas y ayuda para la investigación. La planificación del SOFTEX-2000 se realizó, a partir de entonces, en forma conjunta por el CNPq y TELEBRAS.

3 TELEBRAS: Telecomunicações Brasileñas, S/A, empresa estatal “holding” del sistema brasileño de telecomunicaciones.

La comunidad científica ya había enviado al CNPq “dos reivindicaciones: la creación de una red nacional de computadores para prestar apoyo al trabajo de investigación cooperativo (Red Nacional de Investigación - RNP, propuesta en 1989) y la creación de un programa de investigación básica y aplicada en informática (PROTEM; propuesta en 1990)” (Lucena, 1993, pp. 1-2). La propuesta del SOFTEX-2000 se sumó a las dos reivindicaciones, con el fin de dar una “dimensión industrial al proyecto” (Lucena, 1993, p. 2) y las tres líneas en conjunto dieron origen al proyecto de Desarrollo Estratégico de la Informática - DESI.

El PROTEM beneficia a la comunidad académica en el campo de la informática y sus objetivos son el apoyo a 50 proyectos de investigación, la formación de 100 nuevos doctores en informática, cinco nuevos centros de postgrado en informática, por lo menos diez tecnologías transferidas al sector productivo de software, y otros. La RNP, cuyos beneficios se extienden a toda la comunidad brasileña de enseñanza e investigación, tiene como objetivos establecer una red nacional, conexiones internacionales, centros de operación y de información, diez redes estatales, cuatro redes especializadas —salud, educación secundaria, desarrollo sostenible e información tecnológica—, conexión de las instituciones de investigación, enseñanza secundaria, bases de datos, y otros.

La industria del software y el mercado de exportación parecían blancos naturales del DESI, tanto por su interconexión con los demás proyectos como por la “vocación” brasileña por el sector. El Dr. Eduardo M. Costa, que también llegaría a ser el primer coordinador del programa, presenta las siguientes razones para esas opciones (Costa, 1992): mercado internacional amplio y en crecimiento, segmentado entre numerosas empresas pequeñas y medianas; disponibilidad en el país de recursos humanos de alto nivel de calificación técnica; requisitos de capital para el ingreso en la industria menos exigentes que los de otros sectores con uso intensivo de tecnología; tecnología de producción accesible; interés del empresariado, y posibilidad de obtener el apoyo del gobierno brasileño.

En el mismo trabajo se mencionan también los siguientes obstáculos a una mayor inserción de Brasil en el mercado internacional: dificultad para conocer las necesidades del mercado, que podría superarse aprovechando la existencia de varias alternativas de ingreso al mercado internacional (subcontratación, como en India, adquisición de compañías extranjeras, etc.); importancia de tener una marca registrada, los problemas de la oferta brasileña, en especial con respecto a la calidad de los productos e infraestructura de telecomunicaciones, y la necesidad de comprometer al gobierno, sin lo cual el programa no podría tener éxito.

Con un fuerte apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el DESI fue presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), con una estimación de US\$28 millones en tres años, de los cuales sólo 1 millón sería desembolsado por aquella institución. El PNUD, por lo tanto, es más bien un elemento que otorga credibilidad antes que una institución que financia. Cada uno de los tres proyectos recibió US\$9 millones para los tres años correspondientes a la primera fase, con un cronograma de desembolso de los recursos de US\$6 millones durante el primer año, US\$9 millones durante el segundo y US\$12 durante el tercero, para los tres proyectos en conjunto.

El esquema financiero del SOFTEX-2000 es más complejo, pues incorpora además, por ejemplo, recursos adicionales del CNPq, que se comprometió a financiar becas de estudio. Por esa razón, en la sección siguiente se presenta su estructura en mayor detalle.

II. LA ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE POLITICA INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA SOFTEX-2000

1. INSTITUCIONES PARTICIPANTES Y ESQUEMA FINANCIERO

Una parte importante de la planificación del programa consistía en establecer la vinculación entre las instituciones que debían apoyarlo en su realización. Esto se llevó a cabo satisfactoriamente y así, en 1992, se firmó el protocolo de intenciones del SOFTEX-2000, documento que establece las bases del programa. Firman el protocolo la ASSESPRO (organización empresarial nacional de las productoras de software), FINEP, CNPq, TELEBRAS y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE).

En el protocolo, el CNPq se hace responsable de la coordinación de los núcleos a nivel nacional (Protocolo de Intenciones, p. 7), convirtiéndose así, por lo tanto, en el punto focal del programa. El papel central que esta institución, prioritariamente dedicada al apoyo de la actividad científica, desempeña en la administración del SOFTEX-2000 es el indicador más importante y relevante de la participación de la comunidad científica en la concepción y administración del programa. Desde el punto de vista financiero, el CNPq es responsable de financiar la coordinación de los núcleos, la mitad de la infraestructura global (hardware, software, capacitación, etc.) de los núcleos de desarrollo (la otra mitad es de responsabilidad de los gobiernos y asociaciones locales) y del otorgamiento de becas a los núcleos por un total de US\$20 millones (9 millones del proyecto DESI, 1 millón de la RNP y 10 millones para becas - 1 millón para cada uno de los diez núcleos entonces planificados).

El FINEP, a pesar de ser el principal órgano para el financiamiento del desarrollo tecnológico en empresas brasileñas, cumple un papel más restringido. En el protocolo se menciona el PAS, programa ya existente, y un compro-

miso de financiar otras actividades (estudios, participación en ferias, etc.), algunas de las cuales ya se venían realizando desde antes.

2. LA CONSTITUCION DE LOS NUCLEOS REGIONALES DE DESARROLLO DE SOFTWARE

Los criterios para la selección de las ciudades que serían sedes de los núcleos dieron preponderancia a la posibilidad de formación de polos regionales mediante la asociación de la industria, los gobiernos locales y las instituciones de enseñanza e investigación. Se escogió como sedes de los núcleos de desarrollo a ciudades que reunían el apoyo financiero del gobierno local o del estado o de ambos, “buenos departamentos de informática y empresas de software en cantidad suficiente para indicar la existencia de una vocación regional hacia las actividades de elaboración de software” (Protocolo, p. 5).

Otra característica del SOFTEX-2000 es la descentralización de la estructura de decisiones. “Cada núcleo SOFTEX es apoyado en su ciudad por la labor conjunta del gobierno, las empresas y el sector académico. Los núcleos de elaboración de software son sociedades civiles sin fines de lucro, que tienen, por lo general, un consejo formado por representantes de las instituciones participantes, y que está encargado de formular las directrices del núcleo. Los núcleos son, en consecuencia, entidades independientes que tienen como objetivo promover la producción y comercialización de software para la exportación, utilizando recursos del SOFTEX-2000 y de otras fuentes”. (Entrevista con el profesor Sergio A.O. Andrade, Coordinador Nacional de los Núcleos del SOFTEX-2000.)

La constitución de los núcleos muestra particularidades interesantes. Participan en el apoyo a los núcleos las prefecturas y, en general, los gobiernos de los estados. En Río de Janeiro, por ejemplo, debido a la falta de entendimiento político entre las dos instancias, no participó el gobierno del estado.

En diversos núcleos, como Belo Horizonte, Brasília y Campina Grande, además de la participación en el financiamiento del núcleo, hubo incentivos del gobierno local a través del desestimiento fiscal, con la disminución del impuesto sobre los servicios, de un factor de 5% a uno de 0,5%. Se debe señalar que la reducción atañe a todas las firmas de software y no sólo a las participantes en el núcleo.

Es común también la participación de entidades patronales, entre las cuales las más frecuentes son las secciones estatales del SEBRAE⁴ y la AS-

4 SEBRAE: Servicio Brasileño de Apoyo a las Microempresas y Pequeñas Empresas. El SEBRAE es una entidad de derecho privado y pertenece a las asociaciones patronales. Sus recursos provienen de una participación en las nóminas de pago, que alcanzó a cerca de US\$ 500 millones en 1994.

SESPRO. En por lo menos dos casos (IBM en Florianópolis y XEROX en Vitória), grandes empresas internacionales apoyaron también la formación de los núcleos. La legislación de los incentivos tributarios fue un factor relevante al menos en el caso de la IBM, que descontó los equipos donados (US\$700 000) del impuesto correspondiente.

Muchos casos muestran la importancia de las universidades locales en la instauración de los núcleos. En Brasília, Porto Alegre y Juiz de Fora, los núcleos se sitúan dentro de las universidades. En otros casos, las universidades participan en los convenios de constitución.

3. LAS ACTIVIDADES DE LOS NUCLEOS

Las actividades de los núcleos se pueden clasificar en tres grupos: i) actividades semejantes que se realizan en paralelo y en forma coordinada, con apoyo de la administración del programa, ii) actividades de cooperación, y iii) actividades específicas relacionadas con sus realidades regionales.

Entre las actividades del primer grupo, las más importantes son la vinculación de las empresas y los núcleos a la Red Nacional de Investigación (todos los núcleos ya están vinculados), la instalación de laboratorios de producción de software, el otorgamiento de becas y la contratación de estudios.

El diseño de los laboratorios fue analizado por los núcleos y se están distribuyendo los equipos. Las becas de estudios (US\$1 millón por núcleo durante tres años) y los estudios complementarios se usan, en parte, para incorporar y diseminar técnicas administrativas —calidad, comercialización, empaque, ventas, etc—, cuya carencia se considera uno de los aspectos débiles de las empresas brasileñas.

En el segundo grupo, las actividades de cooperación, se pueden citar la mantención de una oficina en Florida, la confección de estudios, la organización de seminarios, la participación en ferias en el exterior y en rondas de negocios, la administración del programa. Como ejemplo de los criterios de cooperación vigentes en el SOFTEX-2000, en el caso de la oficina en Florida sus gastos operacionales se dividen entre todos los núcleos (US\$500 por núcleo/mes) y las empresas que ocupan el espacio (la misma cantidad cada una); en la actualidad, diez empresas utilizan los servicios de la oficina (equipos, instalaciones, etc.). En noviembre de 1994, 17 empresas brasileñas, de ocho ciudades diferentes, expusieron productos en la COMDEX-FALL'94 en Las Vegas, Estados Unidos, con apoyo directo de la ASSESPRO, FINEP y SEBRAE.

Recientemente, en noviembre de 1994, se realizó el seminario IDO (International Developers Opportunities). El seminario, a cargo del núcleo de Campinas, reunió a ejecutivos de nueve de las principales empresas del área

del software, las que explicaron sus programas de asociación destinados a empresas nacionales. Participaron Apple, Digital, Hewlett-Packard, IBM, Lotus, Microsoft, Novell, Oracle y Santa Cruz Operations. Una empresa brasileña, ITAUTEC, rama de informática del segundo entre los mayores conglomerados financieros del país, el Banco Itaú, también presentó su programa de asociación.

En el tercer grupo, que incluye actividades de carácter específico, se lleva a cabo una amplia variedad de proyectos. Algunos núcleos, donde la actividad empresarial es más frágil, como los de Recife, Campo Grande y Juiz de Fora, se inclinan más a la capacitación en el plano local y menos a la exportación. En Juiz de Fora, la proximidad de las dos universidades especializadas en ciencia agrícola incentivó la creación de software específico para esta área. Lo mismo sucede en el núcleo de São José dos Campos en relación con las aplicaciones a la industria aeronáutica, la meteorología, etc., puesto que dicha ciudad es el polo principal de la industria aeronáutica brasileña, albergando a entidades como el Instituto Tecnológico da Aeronáutica, el Instituto de Investigaciones Espaciales, y otros.

En el núcleo de Río de Janeiro, en el cual la actividad es más intensa, se elaboran programas de exportación a Argentina. Diez empresas del núcleo participaron en una ronda de negocios en Argentina, organizada por el SEBRAE estadual.

La distribución anticipada de material impreso acerca de las empresas brasileñas para las firmas argentinas interesadas tuvo como resultado un gran número de entrevistas (media docena por firma brasileña). De las diez empresas brasileñas, tres concretaron negocios (acuerdos de distribución de sus productos en Argentina, con la expectativa de alcanzar entre 5% y 20% de la facturación de las empresas) y dos establecieron contactos preliminares. Un problema recurrente en el sector de software fue la dificultad de contar con formas de financiamiento adecuadas.

4. EL SEGUIMIENTO DE LOS TRABAJOS DE LOS NÚCLEOS DE ELABORACIÓN DE SOFTWARE POR LA COORDINACIÓN CENTRAL DEL PROGRAMA

El seguimiento de los trabajos del SOFTEX-2000 se realiza en cuatro etapas. Los núcleos presentan, anticipadamente, planes anuales de trabajo y de gastos, que son evaluados por la coordinación central. Los proyectos aprobados y puestos en ejecución son evaluados por el CNPq. Una vez por año, el trabajo conjunto ejecutado por cada núcleo es auditado por la coordinación central. La última forma de evaluación es la del programa SOFTEX-2000 en su conjunto.

Los planes para la ejecución de actividades que cuentan con el apoyo financiero parcial o total del SOTFEX-2000 se evalúan extensamente. La composición de cada plan, entretanto, la realizan, independientemente, los núcleos: "para obtener acceso a los recursos del programa, preparan planes anuales de trabajo, evaluados por la coordinación, consultores externos y el Consejo Consultivo del SOTFEX. La selección de los proyectos (en forma de planes de negocios) de las empresas se hace en forma local, así como la asignación de los recursos del proyecto: becas, acceso a los equipos, etc. La intervención del SOTFEX-2000 fue en cuanto a establecer el modelo, por medio de avisos públicos, y la composición de la comisión de selección por miembros del gobierno, universidades o empresas. El seguimiento de los proyectos lo está realizando directamente el CNPq, que examina los planes de trabajo de los becarios junto con el proyecto aprobado por el núcleo. El SOTFEX-2000 está llevando a cabo, además, trabajos de investigación que permitan hacer un seguimiento sistemático, cuantificado, de los resultados obtenidos en cada núcleo" (entrevista con el profesor Sergio A. O. Andrade).

Otra fase del trabajo de seguimiento es la evaluación anual de la realización de los proyectos. "La coordinación nacional del SOTFEX hace el seguimiento de la evolución del trabajo de los núcleos mediante una evaluación anual. En 1994, ese trabajo fue ejecutado por un equipo conformado por el coordinador de los núcleos del SOTFEX-2000, un consultor externo y un técnico del CNPq. El proceso se repetirá en el primer semestre de 1995, con procedimientos más cuantitativos" (entrevista con el profesor Sergio A. O. Andrade).

Según el texto de la evaluación del SOTFEX-2000 realizada en mayo/junio de 1994, "la mayor parte de los núcleos se encuentra en una etapa intermedia con personalidad jurídica constituida, equipo montado, instalaciones físicas en funcionamiento y laboratorio montado, logrando así la capacidad mínima necesaria para desarrollar las actividades de promoción de software para exportación"⁵.

En el mismo texto se señalan como los más sólidos los núcleos de Curitiba y de Campina Grande. El de Curitiba, como ya se ha mencionado, existe desde 1989. Está dirigido por el doctor Kival Chaves Weber, que fue coordinador de la Secretaría Especial de Informática de la Presidencia de la República, organismo que puso en práctica la Política Nacional de Informática, comentada anteriormente. Se observa el apoyo de la prefectura de Curitiba mediante la contratación de sistemas para la administración pública, como el sis-

5 Citado en el Boletín SOTFEX-2000, N° 7, julio/agosto de 1994.

tema NetBus, que controla totalmente el transporte colectivo en aquella ciudad.

Entre las iniciativas destacadas del núcleo de Curitiba se encuentran el Centro Internacional de Tecnología de Software (CTIS), que reúne a organismos de gobierno estadual, fundaciones de enseñanza e iniciativa privada (20 instituciones en total). Los objetivos del CTIS son la capacitación y el readiestramiento de profesionales y la generación y transferencia de tecnología. Las actividades del CTIS están centradas en un laboratorio de US\$2 millones, financiado por el gobierno del estado y por la FINEP.

Opera en Curitiba la empresa Polo de Software, consorcio de cerca de 20 pequeñas y medianas empresas, con 35 técnicos y facturaciones de US\$1 millón en 1993. En Campina Grande también se observa la formación de un consorcio de mucho éxito, FAST Software (unión de tres empresas). Ambos estuvieron presentes en la COMDEX FALL.

Una última forma de evaluación es la del programa como un todo, que se realizará "a partir de fines de enero, con inclusión de una sesión de audiencia pública que el SOFTEX-2000 está organizando. En esta ocasión, se oír a los núcleos, empresarios, diversas instituciones que componen el consejo consultivo del Softex-2000 y otros invitados" (entrevista con el profesor Sergio A. O. Andrade).

Cabe observar, por último, que el proceso de seguimiento de proyectos y de los núcleos se atiene a una rutina muy parecida al proceso de selección y evaluación de proyectos en la comunidad académica (evaluación por pares).

III. OBSTACULOS Y PERSPECTIVAS DEL SOFTEX-2000

La organización eficiente del SOFTEX-2000 y el clima favorable al desarrollo de la industria nacional de software, evidenciado en el apoyo de muchos organismos de gobierno y de la prensa, son dos factores positivos relevantes para el éxito del programa. Contribuyen a ello igualmente la base técnica instalada en las universidades y su disposición a participar en el desarrollo de la industria. Existen, por otro lado, por lo menos dos obstáculos que no deben menospreciarse.

El primero es el pequeño tamaño de las empresas. Como se sabe, el tamaño y la organización de una empresa son ventajas importantes para el acceso al mercado externo. Por ejemplo, en la economía brasileña como un todo, estos factores, junto a otros, hacen que 400 empresas mantengan el 80% de las exportaciones nacionales.

Otro obstáculo es la complejidad de los conductos de venta. En el caso del software producido, los distribuidores de los países importadores dominan los mercados, imponiendo sus ventajas sobre los productores, al retener la ma-

yor parte de la facturación final. Los distribuidores están en mejor posición en la cadena productiva porque el "marketing" y las ventas tienen gran importancia estratégica, no sólo debido a su costo, mayor que el de la producción, sino también porque son los principales factores determinantes del volumen de ventas.

Otros conductos de venta, como los que agregan valor, exigen inversiones muy altas en la producción. El software debe ser muy flexible, permitiendo la producción según especificaciones de los clientes, y también debe ser capaz de múltiples conexiones con distintos ámbitos. El software por encargo, a su vez, requiere una gran dosis de confianza del cliente y un contacto más directo entre el cliente y el productor.

Otro aspecto estrechamente relacionado con la materia es el costo de la comercialización y las ventas en el exterior, en comparación con el costo en Brasil. Actualmente, la economía brasileña está en una fase de rápido crecimiento y la demanda de software se ha tornado muy intensa. Puede estar dándose preferencia al mercado interno, en desmedro del apoyo a las exportaciones.

El SOFTEX-2000 ha intentado enfrentar los dos primeros problemas. En el caso del pequeño tamaño de las firmas, existe un amplio debate sobre cómo crear fondos de capital de riesgo. Hasta muy recientemente, la inestabilidad macroeconómica y las altas tasas de interés impedían, salvo experiencias localizadas, la creación de instituciones financieras capaces de apoyar el crecimiento del sector. Una sugerencia a la organización del SOFTEX-2000 es el fomento a la formación de alianzas entre las empresas, con la intención de multiplicar los ejemplos exitosos de Curitiba y Campina Grande.

Cabe además cuestionar la excesiva importancia dada a la exportación de software como conducto de ventas. La competitividad internacional de una industria se forja, en general, en la experiencia lograda al atender el mercado interno. En Brasil, es el caso de las industrias textil y de la construcción civil, cuyas empresas más grandes procedieron a actuar en el mercado externo después del ciclo del "milagro". En el exterior, Farberger (1993) cita varios autores que señalan ese hecho y realiza una prueba estadística de resultado favorable.

Uno de los componentes de la política industrial de Corea del Sur para el fomento de la industria de software es "la acumulación de experiencia y tecnología por la ejecución de proyectos nacionales de software. El sistema de administración de los juegos olímpicos de Seúl, la elaboración de software para el sistema electrónico de telecomunicaciones y la red nacional básica de computadores son ejemplos de proyectos de software nacionales en gran escala" (Lee y Lee, 1994, p. 298).

En Brasil esta estrategia es muy factible. Además de los grandes proyectos nacionales, otros esquemas de apoyo podrían contribuir al desarrollo de la industria nacional de software. Por ejemplo, en el caso del sistema de telecomunicaciones, en un estudio recientemente terminado (Prochnik y Zonenschein, 1994) se sugiere la implantación de un esquema de revendedores de valor agregado, capaces de crear, instalar y vender sistemas y servicios para los usos cada vez más diversificados de las redes de telecomunicaciones. De ese modo, como Brasil dispone de un gran mercado interno, y teniendo en cuenta las ventajas de los productores nacionales al atender a clientes nacionales (ventajas culturales, por ejemplo) y los beneficios derivados de una mayor proximidad entre productores y consumidores, podría resultar más interesante la estrategia de buscar, concomitantemente, el mercado interno.

Por último, es necesario observar que, dentro del rumbo de las exportaciones, hay también otras rutas factibles, como la de la cooperación técnica. A ella deben incorporarse los aportes del medio académico y las experiencias de las administraciones locales de los núcleos de producción, áreas en las que Brasil puede contribuir en gran medida al desarrollo de nuestros vecinos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- COSTA, E. M. C. (1992), "Software as an export product from developing countries: are there any real changes?", SOFTEX-2000, documento N° 1, Campinas, São Paulo.
- FARBERGER, J. (1993), "User-producer interaction, learning and comparative advantage", documento presentado a la Conferencia "Technology Collaboration: Networks, Institutions and State", Manchester, 21 al 23 de abril.
- LEE, J. y J. LEE (1994), "Competitive structure and strategic types in the Korean software industry", *Technovation*, vol. 14, N° 5.
- LUCENA, C. J. (1992), "O projeto DESI: desenvolvimento estratégico da informática do Conselho Nacional de Pesquisas do Ministério da Ciência e Tecnologia. Resumo executivo", SOFTEX-2000, documento N° 14, Campinas, São Paulo.
- PROCHNIK, V (1988), "A contribuição da universidade para o desenvolvimento da informática no Brasil", *Revista de Administração de Empresas da FGV/SV*, Vol. 28, N° 3, julho/setembro.
- PROCHNIK, V y C. ZONENSCHAIN (1995), "Desenvolvimento da indústria de software para os usuários dos serviços de telecomunicações", *Revista Economia e Empresa*, no prelo, São Paulo.

7 LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DE COMERCIO EXTERIOR: UN CASO DE COOPERACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y EL PRIVADO EN MEXICO

CARLOS ALBA

INTRODUCCION

El caso de la *Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE)*, creada en junio de 1990, representa un ejemplo interesante de cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano. Este organismo, que reúne a las más importantes entidades privadas exportadoras y no exportadoras, ha sido el principal instrumento para representar de manera unificada los intereses heterogéneos de los empresarios mexicanos en las negociaciones de acuerdos comerciales con otros países, especialmente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Durante estas negociaciones, algunos de los más importante sectores económicos del país estuvieron, a través de la COECE, en el llamado “cuarto de junto”, es decir, muy cerca de los negociadores mexicanos, como asesores y consultores antes, durante y después del Tratado.

Independientemente de los impactos que tendrá el TLC sobre la economía y la sociedad mexicanas, evaluación que está por hacerse, un sector importante de los empresarios, sobre todo de los medianos y grandes, considera que la negociación fue exitosa en términos generales. Así lo han expresado no solamente los involucrados en el Tratado, sino líderes empresariales de otros países que han seguido de cerca los resultados de la misma. Este juicio es aun más válido si se toma en cuenta que fue una negociación realizada a partir de una enorme asimetría entre México y los otros dos países. Esto queda de ma-

nifiesto al considerar que la economía mexicana representa el 30% de la canadiense y el 4% de la estadounidense y que el salario por día en México equivalía cuando mucho —ya antes de la devaluación de diciembre de 1994— al de una hora en estos últimos países. En este juicio sobre los resultados de las negociaciones se han tenido también presentes la juventud y relativa falta de experiencia del equipo mexicano en negociaciones internacionales de estas dimensiones así como la celeridad en el proceso.

Uno de los elementos más importantes que desde el lado mexicano intervinieron en esta negociación fue la estrecha colaboración entre el sector privado y el gobierno, la cual fue reconocida por los negociadores de aquellos países y por los propios empresarios de Canadá y Estados Unidos, quienes, según la COECE, manifestaron en varias ocasiones su reclamo por no tener la presencia y la participación que tenía el sector privado mexicano en las negociaciones. La COECE hizo un frente común con el Estado en las negociaciones a tal grado que respaldó al sector público en temas tal vez no compartidos por todos los empresarios, como excluir de la negociación al petróleo.

Con la presentación de este caso de la COECE se pretende ofrecer un punto de referencia que puede ser útil para otros casos de colaboración entre ambos sectores.

Esta fuerte cooperación contrasta sobremanera con el profundo distanciamiento que había habido entre los empresarios y el Estado apenas una década antes. De ahí que resulte imprescindible examinar, a manera de introducción, cómo se dio *el tránsito del conflicto a la colaboración*, para presentar a continuación el caso de la COECE, el más reciente esfuerzo empresarial de unificación y representación de sus intereses en el marco de la nueva reinserción de México en la economía mundial.

I. EL TRANSITO DEL CONFLICTO A LA COLABORACION

En lo fundamental, el conflicto se origina por los cambios que el Estado introduce en la política económica o, mejor, en el modo de desarrollo, en los principios de organización y en los valores que habían mediado las relaciones entre ambos sectores.

Durante la administración de Echeverría (1971-1976), la suspensión de la práctica de las consultas gubernamentales a los empresarios antes de tomar decisiones en materia económica, institucionalizada por largo tiempo, fue interpretada por ellos como una amenaza potencial a sus intereses, sobre todo al observar que esta nueva actitud y acción del Estado se manifestaban también en otros campos. En efecto, el Estado se había introducido progresivamente como productor directo y distribuidor en una gama muy amplia de actividades económicas; además, había intentado fallidamente realizar una reforma fiscal

y sus medidas regulatorias en la economía iban en aumento. La Ley de Inversión Extranjera promulgada durante este período fue considerada como demasiado restrictiva y poco estimulante para atraer capitales. En el campo de la política exterior, los empresarios disientían radicalmente de la orientación “tercermundista”, del trato que el gobierno dio al régimen constitucional de Salvador Allende y del recibimiento que se brindó a los exiliados políticos de América Latina expulsados por las dictaduras militares. De la política interior criticaban la incapacidad del Estado para mantener la seguridad pública, ya que la guerrilla, iniciada en los años sesenta con otras características y grupos, había cobrado nuevos bríos desde principios de los setenta, causando pérdidas de vidas de grandes líderes empresariales.

Los empresarios advertían que, en la cuestión agraria, el Estado toleraba y hasta promovía la lucha por la tierra y la invasión de predios rurales y urbanos.

En el espacio de la cultura se presentaron enfrentamientos entre los empresarios y el Estado, algunos de los cuales tenían su origen en varias décadas anteriores. En efecto, desde el fin de la etapa armada de la revolución, la disputa por la educación constituyó el principal *enjeu* en el campo de la cultura. La reforma introducida durante el gobierno de Echeverría a los libros de texto gratuito y obligatorio para todos los niños de la escuela primaria fue considerada como una tendencia socializante.

En conclusión, el llamado intervencionismo del Estado en la economía y en la sociedad condujo a una “crisis de confianza”, derivada de la oposición que distinguieron los empresarios entre una racionalidad política o populista y una racionalidad técnica (Luna Ledesma, 1992a).

Para hacer frente a esta política intervencionista del Estado, las respuestas de los empresarios se expresaron tanto en el ámbito económico como en el político. En el campo económico, las principales acciones consistieron en la desinversión y la fuga de capitales (entre 1976 y 1984 pasó de menos de 4 mil millones de dólares a más de 40 mil millones).

En el campo político, la principal acción de los empresarios consistió en la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975. Desde entonces, el CCE se convertiría en el organismo cúpula del sector privado, al albergar en su seno a las principales organizaciones empresariales. También constituiría el esfuerzo más consistente por representar en forma unificada los intereses dispersos y heterogéneos de los empresarios.

El régimen recuperó legitimidad ante los empresarios por medio de un conjunto de medidas. Desagravió a los empresarios agrícolas a través del pago de sus tierras expropiadas; ofreció estímulos económicos vía precios de los productos elaborados en empresas paraestatales; brindó incentivos fiscales; amplió las líneas de crédito de la banca oficial a las empresas (Méndez, en

prensa) y aseguró a los empresarios un mercado nacional protegido con altos aranceles a los productos importados, para lo cual decidió, con el claro apoyo de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), que México no se incorporara al GATT en 1980 (Torres y Falk, 1989; Polanco, 1990).

El trípode en el que se sustentó de manera efímera la legitimidad gubernamental ante el sector privado y ante el conjunto de la sociedad fue el crecimiento del producto, del mercado y del empleo en la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta. Sin embargo, las principales bases económicas del modelo de desarrollo, la ampliación de la explotación y exportación del petróleo y el endeudamiento externo, no dependían en lo fundamental de los propios recursos, sino de condiciones externas que muy pronto cambiaron.

En 1982, la crisis del mercado petrolero y la caída de sus precios por una parte, y el aumento de las tasas de interés por la otra, engendraron un nuevo conflicto que afectaría más profundamente las relaciones entre los empresarios y el Estado. Esta nueva crisis de finales de sexenio tuvo como focos principales la creciente tendencia especulativa de algunos grupos de empresarios y la expansión desmesurada de la deuda, que pasó de 5 mil a 20 mil millones de dólares con Echeverría y de esta cantidad a 100 mil millones de dólares con López Portillo.

El punto culminante del conflicto se dio con la expropiación de la banca (1982). Este hecho tuvo varias consecuencias importantes sobre las relaciones entre el Estado y los empresarios. Animó a los empresarios a cambiar su modo de hacer política, en el sentido de desbordar los canales tradicionales de participación y presión "desde adentro", a través de sus organizaciones camarales y patronales, para ejercer una política partidaria y electoral directas, "hacia afuera", con el apoyo de algunas de sus organizaciones; es decir, para constituirse en nuevos actores políticos. Es en este contexto donde los empresarios establecieron nuevas alianzas con la Iglesia y con el PAN, en su lucha por el poder.

Si agrupamos de manera sumaria los principales organismos empresariales según su posición con respecto al Estado, sea de identificación, cercanía y apoyo, o bien, de autonomía, crítica y agresividad, tendríamos que ubicar en el primer extremo a la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP), a la Confederación de Cámaras del Pequeño Comercio (CCPC) y a algunas otras cámaras y asociaciones ligadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI), como la Cámara Nacional de la Industria de la Masa (CNIM) y la Confederación Nacional de la Microindustria (CONAMIN).

En una situación intermedia, en que, dependiendo del contexto y de la coyuntura temporal, brindan su apoyo pero también expresan críticas modera-

das, se hallan la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO-México), la Confederación Nacional Ganadera (CNG) y la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT).

En otra situación también intermedia pero con mayor distancia crítica y posiciones de mayor radicalismo, según sea el tipo de problema o de conflicto, están el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Cámara Americana de Comercio (CAMCO), la Asociación de Banqueros de México (ABM) y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS).

En el otro extremo de la relación se encuentran las dos instituciones que a lo largo del tiempo han expresado sus mayores críticas y distancia respecto al Estado: la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Esta última organización desplegó gran actividad a partir de los años ochenta en la organización de la oposición panista en su lucha por el gobierno de los primeros estados de oposición.

El nuevo modelo de desarrollo implantado a partir de 1983, y profundizado a lo largo de los años ochenta y noventa bajo presiones internas y por el apremio de los acreedores y los organismos financieros internacionales, implicó una profunda reforma del Estado y una progresiva liberación económica. En este cambio de modelo, los empresarios jugaron un papel fundamental y se convirtieron en los actores privilegiados, pero no de manera homogénea ni generalizada. No tuvieron esta posición, por ejemplo, las organizaciones de filiación obligatoria, las cámaras, ni las organizaciones ligadas al partido oficial. Las primeras, con la CANACINTRA como punta de lanza, habían sido las principales abanderadas del modelo de sustitución de importaciones; argumentaron en contra de la incorporación de México al GATT en 1980 (aunque en 1986, por el cambio de contexto internacional y nacional, se vieron obligadas a aceptarla). La CANACINTRA se había mostrado poco optimista de los resultados de la liberalización económica sobre la pequeña industria y consiguió hasta el 2 de marzo de 1995 que se elevaran los aranceles en forma diferenciada hasta el 35% para algunos productos que habían sido muy afectados por la apertura. Las últimas, aquéllas vinculadas al partido oficial, ejercieron posiciones críticas al interior de su partido pero, llegado el momento, se incorporaron a los lineamientos que éste había fijado.

Las impulsoras privadas que promovieron o respaldaron el cambio de modelo fueron generalmente las organizaciones de filiación voluntaria pertenecientes a la élite empresarial, que representan de manera preponderante los

intereses de los medianos y grandes empresarios, situadas en el otro extremo del espectro: el CCE, el CMHN, la CAMCO, la ABM, la AMIS, la CONCANACO, la COPARMEX y varias de las agrupaciones ligadas al comercio exterior: el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Nacional para las Exportaciones (CONACEX). La COPARMEX, por ejemplo, se siente a tal grado corresponsable de estos cambios que, en sus publicaciones, presentaba al México de principios de los años ochenta y al de los noventa, para connotar su nivel de participación.

Los medianos y grandes empresarios han desempeñado los principales papeles en el nuevo escenario nacional. Sin embargo, si observamos en retrospectiva sus conductas respecto al Estado, es posible distinguir dos grupos: uno cercano al Estado y beneficiado por sus políticas y otro más distante y crítico, aunque no necesariamente menos favorecido. Ambas corrientes expresaron sus mayores matices particulares a principios de los años ochenta y tienden a la convergencia en la actualidad.

La corriente cercana al Estado y beneficiada por sus políticas está representada por los empresarios y los directivos de las firmas ligadas al comercio exterior, especialmente por las empresas exportadoras, y por los nuevos empresarios de las finanzas. Ambos grupos de empresarios son polivalentes en el sentido que tienen intereses dispersos en varios sectores de la economía. Por lo tanto, tienen una presencia destacada en la organización de cúpula del sector privado: el CCE. Su cometido principal a partir de mediados de los años ochenta es participar activamente en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, principalmente en el área económica. Esta corriente ha orientado sus acciones hacia la ampliación y profundización de los criterios de mercado teniendo como *leitmotiv* la eficiencia y la productividad. En el campo laboral ha propugnado la limitación de las relaciones obrero-patronales al ámbito de la empresa y el debilitamiento del poder económico y político de los sindicatos por medio de la flexibilización.

La COPARMEX y la CONCANACO son tributarias de la corriente más distante del Estado. Se diferencia de la anterior porque sus acciones no se restringen al campo económico ni se dirigen exclusivamente al sector empresarial, sino pretenden abarcar a los trabajadores, los jóvenes, las amas de casa, los padres de familia, es decir, a la sociedad en su conjunto. Durante los años ochenta muchos de sus miembros manifestaron la ambición de acceder al poder. Para conseguir sus fines, esta corriente buscó el establecimiento o la ampliación de sus alianzas tradicionales con la Iglesia y con el PAN. Impulsó, además, un movimiento que buscaba su legitimidad en dos tipos de aspiraciones, una predominantemente económica y otra política: libertad y democracia.

Por lo tanto, su campo de interés es también político y social. A diferencia de la corriente cercana al Estado, ésta no es su interlocutora privilegiada. Durante los años ochenta, se dirigió a la sociedad y, más que negociar, se confrontó con el Estado.

El estímulo que cobró el nuevo modelo de desarrollo durante la administración de Salinas de Gortari, con base en una reforma del Estado, una reforma económica y, en menor medida, en una reforma política, tuvo repercusiones muy claras sobre la naturaleza de estas corrientes empresariales y sobre sus relaciones con aquél. Las diferencias entre ambas tendencias parecen desdibujarse; sin embargo, la mayor parte de los gobiernos de oposición se incubaron en esta segunda corriente, donde los empresarios participan en forma creciente como actores políticos.

Respecto a las posiciones de empresas y empresarios ante la liberación económica y el TLC, en otro lugar hemos propuesto una primera tipología constituida por: las empresas transnacionales; los grandes empresarios nacionales que producen para el mercado interno y que también exportan; los pequeños y medianos empresarios que sólo producen para el mercado nacional; los pequeños y medianos empresarios del norte de México; los micro y pequeños industriales (incluidos los del llamado sector informal); y los productores agropecuarios (Alba Vega, 1993).

II. LOS PASOS PREVIOS A LA NEGOCIACION DEL TLC

1. LA CREACION DE LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DE COMERCIO EXTERIOR (COECE)

El proceso de formación de la COECE se inicia desde 1988, cuando la administración de Salinas de Gortari, a través de las secretarías vinculadas con la producción y el comercio exterior, convocó a los diversos organismos empresariales, cámaras y organizaciones empresariales de importadores y exportadores, a una serie de reuniones para analizar la situación que prevalecía en la industria mexicana, sus necesidades y potencialidades. El propósito era diseñar políticas y programas tendientes a promover las exportaciones.

Las organizaciones empresariales convocadas decidieron reunirse previamente y constituir, bajo los auspicios del Consejo Coordinador Empresarial, un grupo informativo de trabajo que denominarían *Coordinación de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE)*, cuya función primordial sería analizar los problemas que afrontaba un sector privado heterogéneo y complejo y buscar los puntos de convergencia para presentar en forma unificada su posición ante el gobierno. Hasta entonces el sector privado había logrado unificarse en lo político al constituir el CCE en 1975; sin embargo, a

lo largo el tiempo se había creado una gran cantidad de organismos que intentaban representar los intereses específicos de grupos y sectores empresariales. En áreas relacionadas con el comercio exterior existían, por ejemplo, la ANIERM, el CEMAI y el CONACEX, además de las áreas internacionales de la CONCAMIN, la CANACINTRA, la CONCANACO y la CANACO de la ciudad de México, y de diversas cámaras bilaterales para Estados Unidos, Alemania, Francia, y otros países. En el nuevo contexto que vivía México, tanto desde el gobierno como desde el sector privado se consideraba que era necesaria una instancia que incluyera a los diversos sectores dispersos y que, desde el ángulo económico, fuera capaz de hablar con legitimidad en nombre del conjunto.

La primera función de la COECE consistió en representar a los empresarios en la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX). Sin embargo, muy pronto amplió su campo de intervención en la medida en que cobró cuerpo la idea de negociar acuerdos comerciales con Chile, Colombia y Venezuela, los países centroamericanos y, sobre todo, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos —el principal socio comercial de México— y Canadá.

A principios de 1990, el gobierno mexicano manifestó al de Estados Unidos, y después al de Canadá, su interés en discutir las condiciones para negociar un Tratado de Libre Comercio. Las principales razones que lo impulsaron a tomar esta decisión son las siguientes: (1) la incorporación de México a la corriente mundial dominante que se materializó en reformas de los Estados Nacionales, liberación económica y mayor libertad de acción al sector privado; (2) el colapso de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín y la emergencia de la economía de mercado en los antiguos países socialistas del este de Europa, fenómeno que fue interpretado como una competencia potencial de estos países con América Latina por la atracción de nuevas inversiones; (3) la formación de la Europa Comunitaria de 1993, que se constituiría como un espacio integrado, probablemente con cada vez menor necesidad de acrecentar relaciones con América Latina; (4) la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988, que podría debilitar la posición relativa de México y afectar su comercio futuro con su principal socio; (5) el creciente proteccionismo de Estados Unidos ante las exportaciones mexicanas; (6) el esfuerzo por recuperar la importancia política y la capacidad de negociación que se perdieron como consecuencia del impacto que ejercieron sobre América Latina la crisis de los años ochenta y, sobre todo, el fin de la guerra fría, al disminuir su importancia estratégica para Estados Unidos (Ojeda, 1991).

2. LA INVITACION DEL ESTADO AL SECTOR PRIVADO PARA NEGOCIAR EL TLC

Según la versión oficial de la COECE, no fue sino después que el gobierno mexicano habló con el de Estados Unidos y recibió una reacción positiva de este país, que el Secretario y el Subsecretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), como representantes del ejecutivo federal, invitaron abiertamente al sector privado “a dar juntos todos los pasos necesarios para lograr el mejor tratado posible”.

La respuesta del sector privado a la invitación no fue homogénea y fueron necesarias muchas reuniones de los líderes del sector privado para discutir lo que debería hacerse. Un sector era escéptico y desconfiado; consideraba que no debía aceptarse la invitación; el sector público debía negociar por su cuenta el “Acuerdo” —más tarde se le denominaría “Tratado”— ya que las opiniones del sector privado de todas maneras no serían tomadas en cuenta. Otros líderes empresariales pensaban que era más adecuado entregar por escrito su postura ante el tratado, para que a partir de ella el gobierno pudiese negociar. Finalmente, existía la posición, no unánime pero sí mayoritaria, de que, aunque las responsables últimas de la negociación fueran las autoridades de la SECOFI, el sector privado debería estar involucrado plenamente, ya que a mayor presencia mayores serían las posibilidades de obtener una negociación cercana a sus intereses.

Los líderes empresariales encabezados por el CCE decidieron entonces ampliar el pequeño equipo de la COECE, hasta entonces constituido por los organismos ligados al comercio exterior (ANIERM, COECE, CONACEX y las secciones especializadas de las cámaras) para formar un equipo más completo que incluyera a todas las organizaciones empresariales del CCE. Se trataba de la creación de un nuevo equipo llamado *Coordinación Empresarial para el Tratado de Libre Comercio México-Canadá-Estados Unidos*, que no debía pertenecer a ninguna de las organizaciones existentes y cuya función sería la de asesorar a la SECOFI en el proceso de negociación del Tratado. Con esto se pretendía superar el problema de la representación de los intereses de los diversos organismos patronales y de los empresarios en la toma de decisiones (Hernández, 1991).

Para el diseño de la organización del equipo del sector privado que apoyaría a los negociadores, la COECE estudió a las organizaciones empresariales equivalentes que ya funcionaban en los países involucrados en la negociación. Estados Unidos creó por medio de la Ley Comercial de 1974 el Sistema de Asesoría del Sector Privado (*Private Sector Advisory System*), organizado en tres niveles: asesoría general; áreas económicas y productos agrícolas y asuntos funcionales específicos. Por su parte, el sector privado canadiense

está organizado en trece comités según ramas industriales (*Sectoral Advisory Groups for International Trade, SAGIT's*) y un comité de asuntos generales o funcionales (*International Trade Advisory Committee-ITAC*). La diferencia fundamental entre estos equipos y la COECE es que, mientras ellos tienen el carácter de oficiales y sus miembros son nombrados por sus gobiernos, toda la organización mexicana, excepto el Comité Asesor, fue creada por las propias organizaciones empresariales (Gallardo, 1991).

Las funciones básicas de la COECE, en lo que toca al TLC serían: la elaboración de estudios que permitieran diseñar una estrategia de negociación; asesorar a la SECOFI en el proceso de negociación; y la comunicación con diversas instancias de Estados Unidos, así como con los empresarios y la sociedad mexicana.

La importancia de los estudios partía del reconocimiento que ni el sector privado ni el gobierno mexicano disponían de la información estadística y cualitativa suficiente y actualizada a nivel sectorial para diseñar una buena estrategia de negociación. Este hecho contrastaba con la abundante información con que contaban los negociadores de los países altamente industrializados con los que se iba a tratar.

Definir qué tipo de información se necesitaba, cómo organizarla y procesarla para que, junto con tener uniformidad y consistencia, permitiera también incorporar las singularidades de cada uno de los sectores económicos, fue una tarea importante, para cuyo diseño se contó con el apoyo del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, dependiente del CCE.

El diseño de los estudios para cada sector cubrió un conjunto de temas como el de la evolución reciente del sector, sus principales problemas, su capacidad de competir con el exterior, el tiempo necesario para la desgravación de los aranceles. Cada uno de los estudios sectoriales debía concluir respondiendo a cuatro interrogantes: qué se debe pedir a los otros países respecto a este sector; en qué se puede ceder; en qué no se debe ceder; y cuál es la infraestructura legal, fiscal y operativa que necesitaría el sector para tener competitividad en México.

Muchos de estos estudios fueron encargados a diversas empresas consultoras de México o del extranjero con filiales en este país. El sector privado entregó a la SECOFI 180 estudios sectoriales y 16 estudios temáticos realizados por el *Comité Asesor en Comercio Internacional (CACINT)*. En una etapa posterior entregó otros 205 estudios. Probablemente nunca antes tuvieron el sector privado y el sector público mayor información sobre cada sector de actividad y sobre el conjunto de la economía mexicana, sobre todo porque se trataba de información detallada y actualizada que servía para comparar a los sectores entre sí y con sus correspondientes competidores internacionales.

Para asesorar a la SECOFI en el proceso de la negociación, no se diseñó de antemano ningún instrumento sino se procedió a esperar, para estructurarlo, el momento en que hubiera mayor claridad respecto a la negociación.

Respecto a la comunicación, la COECE orientó su esfuerzo tanto hacia México como hacia Estados Unidos. En este último país se buscaría crear un ambiente favorable tanto en la administración pública y en el Congreso, como en el medio empresarial y en la sociedad en general. En lo que toca a México, se trataba de convencer a los empresarios de todos los sectores que el mercado interno iba a cambiar y había que prepararse para asumir correctamente los retos y aprovechar de la mejor manera las oportunidades. Era indispensable también que los empresarios apoyaran de manera decidida los estudios sectoriales que servirían para diseñar la estrategia de negociación. Además, sería necesario retroalimentar a los empresarios con los resultados obtenidos en la negociación para que pudieran responder mejor al nuevo contexto de la zona de libre comercio.

En un balance que hizo la COECE de este esfuerzo, señala que se realizaron 355 seminarios antes de las negociaciones, para explicar a empresarios de las diversas regiones de México los objetivos del tratado y solicitarles su colaboración.

3. LA ORGANIZACION DE LA COECE

La COECE, dependiente del Consejo Coordinador Empresarial, organismo de cúpula del sector privado mexicano, está constituida por las siguientes organizaciones: la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); la Confederación Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA); la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB); la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México (CANACO México); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI); la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); el Consejo Nacional para las Exportaciones (CONACEX); la Cámara de Comercio México-Estados Unidos y el Capítulo Mexicano de la CCI.

Los líderes empresariales de la COECE nombraron a un responsable del sector privado que presidiera esa organización. Correspondió este cargo al entonces presidente de la Comisión México-Estados Unidos (Juan Gallardo Thurlow) del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales

(CEMAI). La importancia de este nombramiento expresó dos realidades: por una parte, la experiencia que tiene esta Comisión en lo referente a las relaciones comerciales con Estados Unidos, y, por otra, el poder del CEMAI como organización constituida por algunos de los empresarios más destacados de México.

También se nombraron los coordinadores generales para las áreas de industria, comercio y servicios, agropecuaria, de seguros, financiera, bancaria (que se separó del sector financiero en razón de que en ese momento los bancos se encontraban en proceso de reprivatización) y de cabildeo.

Paralelamente, por recomendación del Senado de la República, la SECOFI invitó, en septiembre de 1991, a constituir un Comité Asesor en Comercio Internacional (CACINT), que fue instalado por el propio Presidente de la República, con representantes del gobierno, así como del sector privado, del académico, del sector laboral y del sector agropecuario (Bustamante, 1991).

Por parte del gobierno participaron las autoridades de la SECOFI, con el Secretario de Comercio (Jaime Serra Puche) como Presidente y el Jefe de la Unidad Negociadora (Herminio Blanco) como Secretario Técnico. La representación del sector privado se ejerció a través de algunos de los líderes de las principales organizaciones empresariales (CCE, CONCAMIN, CONCANACO) y la propia COECE, de invitados de las empresas más importantes de algunos sectores económicos (varios de ellos pertenecientes al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, una organización pequeña que agrupa a los empresarios más importantes del país) y de ciertas regiones industriales, como Guadalajara y Monterrey, además de algunos despachos de abogados. Por el sector académico formaron parte del Consejo algunos rectores y presidentes de instituciones académicas públicas (UNAM, El Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Colegio de la Frontera Norte) y privadas (Sistema de Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores de Monterrey, Instituto Tecnológico Autónomo de México), así como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). La inclusión del sector académico en el Consejo Asesor tenía tres funciones: analizar científicamente los datos disponibles sobre la producción y el comercio de los tres países en negociación, para examinar los posibles efectos que tendría el TLC y brindar así elementos útiles para la toma de decisiones; producir la información que a lo largo del proceso se requiriera; y organizar encuentros de análisis, reflexión y debate sobre el TLC. Por el sector laboral participaron representantes de los obreros (CTM) y campesinos (CNC), adscritos al PRI, así como el presidente del Congreso del Trabajo¹. Es importante destacar que

1 Sobre la posición oficial de este sector laboral mexicano ante el TLC, ver Romo (1991). Para una discusión académica sobre los trabajadores mexicanos en el contexto de la apertura

mientras el sector laboral mexicano organizado en las grandes centrales oficiales brindó todo su apoyo al TLC, en Estados Unidos la gran central sindical AFL-CIO fue desde el principio la principal opositora en ese país, por considerar que tendría consecuencias negativas sobre el empleo de los trabajadores estadounidenses. Por parte del sector agropecuario contribuyeron como asesores los dirigentes de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP), adscrita al PRI, y del Consejo Nacional Agropecuario, dependiente del CCE y representante de los principales productores agrícolas de México.

El propósito del Comité Asesor en Comercio Internacional fue doble: hacia la comunidad, mantenerla informada sobre la dinámica de la negociación; hacia los negociadores oficiales, brindarles información y expresarles el sentir de los intereses que representaban. El comité constituyó grupos de trabajo sobre diferentes temas de políticas generales que trascendían el ámbito de cada sector económico, para analizarlos, discutirlos y hacer proposiciones ante la SECOFI. Algunos de los principales temas analizados fueron: objetivos del sector privado ante el TLC; reglas de origen; normas, prácticas desleales; competitividad fiscal; medio ambiente; inversión; subsidios; esquemas de operación de la pequeña y mediana industrias; salvaguardas; certificación; solución de controversias, franquicias, formas de competencia, infraestructura; efectos del TLC sobre el intercambio de México con el resto del mundo. El Comité Asesor se reunía mensualmente con los responsables de la negociación por parte de SECOFI y funcionó como órgano de consulta y comunicación. Además de estas funciones manifiestas, el Comité Asesor tuvo sin duda una función legitimadora en el ámbito político. La selección de los líderes de diversos sectores fue útil para marcar la línea de las instituciones participantes, contrarrestar las posibles críticas y objeciones al tratado y ganar apoyo entre los sectores a los que representaban y en la sociedad en su conjunto. Además, en caso de eventuales problemas en la negociación, la responsabilidad se compartía con ellos. Dentro del Comité Asesor la participación fue diferencial; los empresarios, aún con matices de percepción y de posición entre ellos (algunos de los grandes expresaban sus reservas sobre el excesivo optimismo de los negociadores), muy probablemente aportaron los mayores elementos de apoyo técnico para la negociación hacia el exterior, mientras que los demás miembros, con sus solos nombres y los de las instituciones a las que representaban, brindaban otro tipo de apoyos políticos, ideológicos y culturales, no menos importantes, orientados especialmente al ámbito interno.

La relación entre la COECE y el Comité Asesor es de independencia y colaboración. Los miembros más destacados de la primera participan también

comercial, la reestructuración productiva y el TLC puede verse Zapata (1991), Durand Ponte (1994), de la Garza (1992) y (1994), Bizberg (1993) y Cortés y Rubalcava (1990).

en el segundo. No existe una relación de dependencia subordinada entre ambas instancias. Ninguna de las dos organizaciones tiene una capacidad resolutoria absoluta; sin embargo, la envergadura de la COECE, la amplitud de su representación y la forma en que se organizó y estructuró, le permiten mayor independencia respecto al Estado. Otra diferencia entre la COECE y el Comité Asesor es que, mientras aquélla fue iniciativa del sector privado, éste surgió por invitación del gobierno mexicano.

4. LA ACTIVIDAD DESPLEGADA POR LA COECE

La oficina de representación del CEMAI en Washington fue convertida en la Oficina de la Coordinadora Empresarial para el TLC, de la COECE, con el propósito de estar en contacto con las autoridades de Estados Unidos y de Canadá, contratar representantes legales y asesores sobre la legislación de estos países, capaces de ayudar a elaborar estrategias aceptables para aquéllos.

Para tener una idea del grado de colaboración que se pudo dar entre los empresarios y el gobierno mexicano por medio de este Tratado, la COECE declara que se realizaron 400 juntas entre el sector privado y la SECOFI antes de que se iniciara el proceso de negociación.

En un esfuerzo de unificación y representación del sector privado mexicano, la COECE estableció como uno de los principios generales de los equipos de trabajo la universalidad. Para ello convocó, a través de las cámaras, asociaciones y demás organismos patronales de las diversas regiones de México, a todos los empresarios que estuvieran interesados en participar en los comités sectoriales. Esta convocatoria de la COECE tuvo en realidad varios propósitos: convencer a los empresarios, sin distinción de regiones, tamaños o sectores, de las ventajas de negociar la creación de una zona de libre comercio; conseguir información pormenorizada por sector que hasta entonces existía solo en forma fragmentaria; finalmente, en el terreno político, legitimarse como una nueva estructura organizativa que pretendía incorporar los intereses de todos los empresarios.

Otro principio ligado a éste es el de la unidad: un sólo comité por sector y, en lo posible, conseguir una sola posición por cadena productiva. Al principio, se constituyeron dos y hasta tres grupos para analizar un mismo sector, a los cuales se les pidió que se integraran. En otros casos sucedía lo contrario: algunos grupos examinaban más de un sector, por lo que se les solicitó su separación. Finalmente, se trataba de que hubiera una representatividad real, que los comités de estudios sectoriales estuvieran constituidos por empresarios de ese sector y que ellos mismos eligieran a cada coordinador. Para evitar el centralismo del organismo empresarial, cada comité sectorial entregaría directamente su estudio respectivo a la SECOFI, y la COECE participaría en calidad

de testigo. Una vez que cada comité sectorial llegara a un acuerdo con la SECOFI, éste sería firmado en un acta y se incorporaría a la estrategia de negociación. De esa manera quedaba garantizado que la posición de cada sector sería respetada por el gobierno mexicano en las negociaciones. En la medida en que cada comité sectorial pertenece a la COECE, esta organización participaría en la propuesta definitiva pero en forma centralizada.

Ante las demandas de información por parte de diversos sectores de la sociedad, al principio hubo declaraciones públicas de alguna de las partes que intervenían en la negociación; sin embargo, muy pronto el sector público y los empresarios llegaron al acuerdo de mantener la confidencialidad de la estrategia de negociación de cada sector. A mediados de 1991 se llegó a un compromiso de confidencialidad por el que los organismos miembros debían abstenerse de declaraciones autónomas en materia de negociación. Salvo algunas excepciones, como la de la CANACINTRA, que en varios momentos expresó su distancia con el optimismo prevaleciente, desde entonces las agrupaciones dejaron de participar en programas organizados por los medios de comunicación de masas. Este hecho provocó reclamos de diversos analistas y observadores mexicanos, quienes consideraban que el proceso de negociación debía ser transparente y que la sociedad necesitaba ser informada ampliamente. La postura de la SECOFI y de los empresarios sobre este problema era diferente; ellos argumentaban que había que transmitir la información con precaución porque algunas posturas de negociación podrían ser interpretadas como definitivas y crear desconcierto entre muchos empresarios, además de que era poco eficaz revelar a la luz pública ciertas estrategias de negociación. Por lo tanto, los negociadores y la COECE consideraron que no era posible informar sobre todo lo que se sabía. Además, para los coordinadores del sector privado había el agravante de que, si difundían más información de la que debían, las relaciones y la comunicación con el equipo negociador oficial podían verse afectadas.

La complejidad y diversidad de actividades económicas de México quedaron finalmente agrupadas en 140 sectores y 60 subsectores. Cada uno de ellos produjo un estudio a partir del cual se negoció con diversos equipos de trabajo que la SECOFI había creado para el análisis de los sectores.

III. LAS NEGOCIACIONES DEL TLC

1. CAMBIO DE ESTRATEGIA EN LA NEGOCIACION

La primera reunión ministerial entre los tres países, con la que se inició el proceso formal de la negociación, tuvo lugar en junio de 1991. Los resultados sorprendieron sobremedida a los empresarios, quienes declaran haber recibido

un baño de agua helada. Se había llegado al acuerdo de que la negociación en la mayor parte de los casos no fuera por sectores, como lo habían previsto en México, sino por temas. Algunos sectores “sensibles” sí se negociarían como tales, por ejemplo, el agropecuario, el automotriz, el energético, el financiero, el textil, el de telecomunicaciones y el del transporte terrestre. Sin embargo, buena parte de lo que se negociaría sería por temas como los siguientes: compras del gobierno, desgravación arancelaria, inversión, normas y salvaguardas, prácticas desleales de comercio, propiedad intelectual, reglas de origen, servicios, solución de controversias. Para tal propósito, se crearon 18 grupos de negociación con especialistas en comercio internacional, incluyendo varios expertos en negociaciones y acuerdos internacionales, por ejemplo, con el GATT.

El cambio de estrategia en la negociación provocó incredulidad, descontento, malestar y rumores entre diversos sectores empresariales. Algunos de ellos consideraron que no se les tomó en cuenta para el cambio; que el sector público impuso su propia manera de hacer las cosas sin considerar el esfuerzo, el trabajo y los recursos que los empresarios habían invertido en los estudios. No veían cómo el sector privado podría asesorar por temas al gobierno mexicano en el proceso de la negociación, ya que los estudios habían sido realizados por sectores. Les preocupaba la negociación de aspectos sectoriales que quedarían dispersos en varias mesas.

Para hacer frente a este problema, se creó un grupo asesor del sector privado para cada mesa de negociación. Cada uno estaría constituido por algunos de los coordinadores generales y un representante de ellos, y por dos o tres técnicos nombrados por la coordinación general de acuerdo con los coordinadores elegidos. Cada uno de estos equipos necesitaría consultar a cada uno de los sectores su posición ante los temas que se tratarían en las mesas.

El cambio en la estrategia de negociación requería de una nueva relación de colaboración con el sector público. En lo que respecta a la SECOFI, ella se comprometía a no negociar nada sin consultarlo previamente con el sector privado y tomaría en cuenta todas las observaciones y posturas de los empresarios para la negociación.

Por su parte, los equipos de asesores del sector privado necesitaban estar en estrecho contacto con los grupos de negociadores oficiales de México y era indispensable que se aplicaran ciertos principios de colaboración en el proceso de la negociación. El equipo asesor de los empresarios estaría reunido durante todas las juntas de negociación entre los tres países, en un lugar cercano, donde pudiese ser consultado por los negociadores mexicanos en caso de dudas en el momento de la reunión.

Inmediatamente después de cada junta de negociación se tendría una reunión entre el equipo negociador y el equipo asesor para informar sobre los

resultados de la negociación y para planear los trabajos que el sector privado tendría que realizar para la siguiente negociación.

El equipo asesor del sector privado sería responsable de hacer una relatoría de la negociación que sería transmitida por correo electrónico a los sectores involucrados de los empresarios, en espera de una reacción de su parte.

A comienzos de 1992 se entregaron en Washington a las mesas asesoras para su revisión los borradores de los textos que habían presentado México, Canadá y Estados Unidos sobre los temas en cuestión. El procedimiento que se siguió para la revisión de estos textos fue para los empresarios —según el director ejecutivo de la COECE— el elemento determinante para recobrar la confianza. El responsable de esta tarea fue un comité creado por el sector privado al que denominó Comité de Revisión de Redacción, constituido por seis mexicanos especialistas en derecho y por los asesores legales que se habían contratado en el extranjero.

2. EL “CUARTO DE JUNTO”

Un elemento que contribuyó de manera importante a estrechar la colaboración entre ambos sectores consistió en la doble revisión que se hizo de los textos del Tratado. Por una parte, el equipo asesor del sector privado revisó el contenido y los aspectos técnicos de cada tema. Por la otra, el Comité de Revisión de Redacción, conjuntamente con los equipos negociadores de SECOFI, examinó los documentos desde un punto de vista jurídico y de redacción.

Cada uno de los equipos de asesores y el Comité de Revisión de Redacción elaboraron un documento que, después de ser discutido con los equipos de la SECOFI, según la COECE, fue tomado en consideración en su totalidad para modificar varios aspectos del Tratado. Este fue el procedimiento que se siguió desde los borradores iniciales hasta la versión definitiva del Tratado.

El sector privado participó también, bajo la modalidad del “cuarto de junto”, en las reuniones plenarias en las que participaban los jefes de negociación de los tres países para revisar los avances del Tratado, las cuales tenían lugar aproximadamente cada tres rondas de negociación. Este “cuarto de junto” de los empresarios estaba constituido por los coordinadores de los sectores económicos y de los equipos cuyos temas se negociaban en la reunión plenaria. Estos representantes del sector privado mexicano se reunían con el jefe de negociaciones de México según el mismo procedimiento que se seguía en las mesas de negociación.

El procedimiento del “cuarto de junto” también tuvo lugar por parte de México en las reuniones de negociación que realizaban los responsables de comercio de los tres países. En estos casos estaba constituido por el Comité

Asesor del Secretario de Comercio, donde la COECE tenía un lugar destacado.

El número de empresarios que participaron activamente con los negociadores oficiales de México fue muy variable, dependiendo del tipo de reunión de que se tratara. En el caso extremo de las reuniones plenarias que se celebraron en Dallas en febrero de 1992, donde se dieron cita los jefes de la negociación y todos los equipos, el sector privado llegó a participar con 250 empresarios como asesores y consultores ante los diversos temas que se trataban, según la modalidad del “cuarto de junto”. En ese tipo de reuniones, los empresarios también actuaban como voceros de su sector ante la prensa y como enlace con otros empresarios que se quedaron en México. En las últimas juntas de negociación en Washington, el sector privado mantuvo un equipo de cerca de 55 empresarios para cubrir las mismas funciones que en otras reuniones.

Sin duda, un indicador de la intensidad en las relaciones entre el sector privado y el público y del grado de involucramiento del primero en las negociaciones del tratado puede derivarse de algunos datos cuantitativos registrados por la COECE. Sin contar las reuniones celebradas por los comités sectoriales para la realización de sus estudios, se efectuaron 951 reuniones entre las coordinaciones, los empresarios que formarían los grupos de estudios sectoriales y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Durante el proceso de negociación se organizaron 106 seminarios informativos y 2 105 reuniones entre los equipos del sector privado con empresarios y con la oficina negociadora bajo el esquema del “cuarto de junto”. En ellas se negociaron posiciones, se intercambiaron puntos de vista, se revisaron los textos y se tomaron decisiones.

En resumen, la COECE informó que en total se habían organizado 461 seminarios, 3 056 reuniones y 401 estudios, con la participación, a veces de tiempo completo, de más de 1 300 empresarios de alto nivel.

Un despliegue de recursos humanos de tal magnitud, de estudios, viajes en México y estadías en Estados Unidos, significó un costo muy elevado que nadie ha intentado calcular. Sin embargo, parece claro, en primer lugar, que el sector público no brindó apoyo financiero —aunque sí de otra índole— al sector privado para estas tareas; y, en segundo lugar, que no hubo un financiamiento centralizado en la COECE sino que la inmensa mayoría de los costos se distribuyeron entre los empresarios interesados en participar.

La organización del sector privado contó con una estructura pequeña, poco burocratizada, organizada en tres formas: una Coordinación Central, equipos sectoriales y comités de asesores durante la negociación. La Coordinación Central, sostenida con aportaciones voluntarias de muchos empresarios, estaba compuesta de dos ejecutivos de alto nivel y uno de nivel medio que fueron comisionados y pagados por las empresas a las que pertenecían.

Realmente, los empresarios y las empresas que participaron debieron estar plenamente convencidos de que su tiempo y sus recursos valían la pena de ser invertidos, serían tomados en cuenta y finalmente redundarían en su propio beneficio.

Para la COECE, la clave que permitió una colaboración sin precedentes por su intensidad y magnitud entre el sector público y el privado, según su director ejecutivo (Güemez, 1993), puede resumirse en los siguientes puntos: la invitación sincera del sector público, de quien provino la iniciativa y era el responsable de la negociación oficial; una respuesta de los empresarios, definida como sincera, honrada y leal, en el sentido de mostrar su situación tal cual es. Ellos creyeron en la invitación y tuvieron la confianza en que su colaboración y el trabajo en equipo eran útiles e importantes; el hecho de que sus posiciones y puntos de vista fueran sistemáticamente respetados y tomados en cuenta en su totalidad, aseguraron su participación a lo largo de todo el proceso. En este punto, probablemente, la cercanía entre ambos sectores fue mayor que la de estos sectores en Canadá y en Estados Unidos.

En muchos temas y sectores, las posiciones de los empresarios y del gobierno diferían; no obstante, la COECE reconoce que se logró alcanzar lo que era el requerimiento más importante y difícil para la negociación exitosa del Tratado, esto es, la disposición de las partes a discutir, escuchar y ceder, a negociar, acordar y concertar esfuerzos antes dispersos, con miras a conseguir mayor fuerza y mejores resultados en la mesa de negociaciones frente a dos países mucho más poderosos. En este sentido, en las negociaciones del TLC se manifestó un tipo de relaciones de otra naturaleza, menos defensivo por parte del sector privado, como lo había sido históricamente, sobre todo a partir del régimen de Echeverría; más propositivo y consultante por parte del Estado.

IV. CONCLUSIONES

Sin duda, el nivel de participación del sector privado en las decisiones de política económica ha llegado a un nivel sin precedentes. Desde cierto ángulo, el Estado ha perdido autonomía pero ha ganado colaboración en el diseño de la política económica. Esto puede plantear problemas importantes en sus relaciones con el sector obrero, los campesinos y los movimientos populares, muchos de los cuales han sido sostén del partido oficial. Algunos sectores consideran que el Estado ha establecido alianzas estratégicas privilegiadas con los grandes empresarios y que los pequeños empresarios no han sido beneficiados con la nueva política económica.

La COECE se esforzó desde su nacimiento en adoptar una organización y una estrategia amplias, que permitieran representar de manera unificada los

intereses de los empresarios. Sin embargo, la gran heterogeneidad de este sector, su diversidad de intereses proveniente de las disparidades entre los sectores de actividad económica, de los tamaños de las empresas, de la zona geográfica donde están ubicados, de su inserción o no en el mercado exterior, del propio poder económico y político de los empresarios, no parecen haber disminuido con la adopción del nuevo modelo de desarrollo económico. Al contrario, el proceso de liberalización comercial y la reestructuración productiva, que adquirieron mayor aceleración a partir de mediados de los años ochenta, han tenido consecuencias polarizadoras, al menos en lo inmediato, no sólo en el campo social (mayor inequidad en la distribución del ingreso, mayor desempleo y expansión de la economía informal) sino también en las posiciones de los empresarios ante los cambios.

En este sentido, la COECE se enfrentó a la enorme dificultad de convertirse en una organización centripeta de las posiciones y los esfuerzos de los empresarios, cuando éstos han sido afectados en forma desigual por la nueva política económica, y cuando manifiestan posiciones ideológicas y políticas diferenciadas. Sin embargo, la heterogeneización parece haber sido provocada más por la apertura externa que por la nueva vinculación económica con Estados Unidos. La competencia más fuerte para los empresarios mexicanos, en las ramas económicas más afectadas, proviene de los países de nueva industrialización en el sudeste asiático, no de Europa o de América del Norte. Este no es el caso para los productores agrícolas y ganaderos quienes sí se encuentran en una franca desventaja frente a los Estados Unidos y Canadá (Calva, 1993; Rodríguez Gómez, 1994; Encinas, de la Fuente y Mackinlay, 1994). Por otra parte, la conciencia de la asimetría de los países negociadores fue manejada como un principio unificador².

Sin duda la COECE expresa una nueva forma y nivel de participación del sector privado mexicano en la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Es el ejemplo más importante del papel fundamental que desempeñan los empresarios en el nuevo modelo de desarrollo.

Sin embargo, esta participación no está exenta de grandes dificultades. Una de ellas es la de la representación. ¿Hasta qué punto el amplio y heterogéneo conjunto de empresarios se siente representado cabalmente en la COECE? Es obvio que, aún antes de que la COECE fuera creada, había surgido un creciente malestar entre muchos empresarios, sobre todo micro, pequeños y medianos, quienes consideraban que las cámaras, a las que por ley estaban obligados a pertenecer, no representaban de manera eficaz y eficiente sus intere-

2 "La unión entre empresarios y autoridades en México nos dio la fuerza para lograr con éxito la negociación con dos potencias mundiales". Guillermo Güemez, Director Ejecutivo de la COECE.

ses. Así nacieron grupos disidentes de la CANACINTRA, como la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT) o la Confederación Nacional de los Microindustriales (CONAMIN).

La COECE, por su propia estructura y la composición de sus miembros, denota una sobrerrepresentación de los intereses de los grandes grupos empresariales de México, los importadores y exportadores (las empresas llamadas *altex*, altamente exportadoras) y el sector financiero, generalmente los que han resultado más beneficiados por la nueva política económica, y una subrepresentación de los pequeños empresarios (Luna Ledesma, 1992b), quienes han sido los más afectados por ella. En efecto, los grandes grupos del sector privado acrecientan la presencia de sus intereses por su pertenencia simultánea a varias organizaciones constitutivas de la COECE. Se dirá, desde luego, que la puerta estuvo siempre abierta para todos los interesados en participar. No obstante, era difícil que los pequeños empresarios se encuadraran en esta organización si, por otra parte, no participan ni en sus propias cámaras sectoriales. Además, es impensable que pudiesen aportar el tiempo y los recursos necesarios para elaborar estudios específicos sobre la realidad de sus pequeños establecimientos, o pagarse los viajes y la estadía para estar presentes en el “cuarto de junto” en Estados Unidos. Su dispersión física, su precariedad económica y su desarticulación política dificultan la representación organizada de sus intereses. Con todo, varios de los problemas genéricos de cada sector de actividad económica de los pequeños empresarios pudieron ser atendidos en la negociación por los grandes. A pesar de las limitaciones que puedan atribuirse a la COECE, según lo expresó un asesor del medio académico en las negociaciones, “nunca antes en la historia de México el sector privado se había comunicado entre sí tan eficazmente, ni organizado de manera tan completa para alcanzar un objetivo común” (Bustamante, 1991).

Por otra parte, las negociaciones del TLC ofrecieron un espacio privilegiado para la definición de una nueva forma de relación y colaboración entre el Estado y los empresarios, en la que estos últimos desempeñaron un papel destacado en el diseño de la estrategia económica a seguir. La acción organizada de los empresarios fue posible gracias a la adaptación de su estructura corporativa tradicional a los requerimientos de la nueva coyuntura económica y política. La propia dinámica de las negociaciones repercutió en las formas tradicionales de representación empresarial en la medida que ejerció presiones para que fueran incorporados los intereses de muchos sectores de pequeños empresarios (Puga, 1994). La COECE revitalizó el sistema de representación de los empresarios por su esfuerzo de cubrir todos los sectores y subsectores económicos y gran parte de los espacios del territorio nacional. Sin embargo, por amplias y exhaustivas que hayan sido las consultas regionales y locales, muchas de las preocupaciones de los micro y pequeños empresarios no podían

tener cabida en un organismo abocado exclusivamente a una negociación comercial. Mientras los medianos y grandes empresarios, sobre todo los importadores y exportadores, habían sido proclives a la liberalización económica, los pequeños se habían visto afectados por esta apertura comercial y reclamaban la acción del Estado en la definición de una nueva política industrial.

Después de la firma del Tratado de Libre Comercio, la COECE no desapareció pero sí disminuyó la intensidad de sus actividades. La organización no se desmanteló porque su razón de ser no era sólo la colaboración con el gobierno mexicano en las negociaciones del TLC de América del Norte, sino en cualquier otra negociación comercial internacional; de ahí que haya adquirido un carácter permanente.

La crisis financiera en la que México entró a finales de 1994 fue un elemento adicional que frenó la actividad de la COECE y no es posible saber con certeza qué efectos tendrá sobre las relaciones entre el Estado y los empresarios. En una primera impresión, una fracción del sector empresarial declaró que se sentía defraudada por el gobierno en la medida que le había ocultado información sobre la situación financiera real que prevalecía en México. También disminuyó notablemente la imagen del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, quien, según algunas corrientes de opinión, habría retardado una decisión ineludible, la devaluación del peso, en aras de continuar en su carrera política internacional como candidato a ocupar el primer cargo de la Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, no parece haberse presentado una crítica radical del sector privado al conjunto de políticas que en materia económica adoptó el gobierno mexicano. Por el contrario, los líderes empresariales hicieron explícito su acuerdo con la que llamaron la filosofía subyacente al modelo económico. En la actualidad, el principal punto contencioso se refiere al grave problema financiero que afrontan las empresas a raíz de la devaluación y del notable incremento de las tasas de interés.

En este contexto, es previsible que la COECE no desaparezca sino que adopte un carácter permanente para que puedan aprovecharse sus experiencias y su organización en negociaciones futuras.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBA VEGA, C. (1993), "El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte" en Gustavo Vega Cánovas (Coord.): *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México, El Colegio de México. 477 p., pp. 213-238.
- BIZBERG, I. (1993), "Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México", en Gustavo Vega Cánovas (Coord.): *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México, El Colegio de México.
- BUSTAMANTE, J. (1991), "El Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio" en Varios Autores: *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México, Miguel Ángel Porrúa, 325 págs. p.306.

- CALVA, J. L. (1993), "El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC, en José Luis Calva (Coord.): *Alternativas para el campo mexicano*. México, Distribuidores Fontamara, S.A.; PUAL-UNAM y Fundación Friedrich Ebert.
- CORTES, F. Y R. M. RUBALCAVA (1990), *Autoexplotación Forzada y Equidad por Empobrecimiento*. México: El Colegio de México, Jornadas 120.
- DE LA GARZA, E. (1994), "Sindicato y restructuración productiva en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, 1, enero-marzo, pp. 3-28.
- (1992), "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las relaciones laborales en México" en Varios Autores: *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México, El Colegio de México / Fundación Friedrich Ebert, 400 pags., pp. 275-291.
- DURAND PONTE, V. M. (1994), "El papel de los sindicatos en la transición política mexicana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, 1, enero-marzo, pp. 29-43.
- ENCINAS, A., J. DE LA FUENTE y H. MACKINLAY (Coords.) (1994), *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*. México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Editorial Diana.
- GALLARDO, J. (1991), "La Coordinadora de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior" en Varios Autores: *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México, Miguel Ángel Porrúa, 325 pags, p. 309.
- GÜEMEZ, G. (1993). Director Ejecutivo de la COECE. "La COECE". México, Conferencia mecanografiada.
- HERNANDEZ R., R. (1991), "Los problemas de representación en los organismos empresariales", *Foro Internacional XXXI*, 3, 123, enero-marzo, pp. 446-471.
- LUNA L., M. (1992a), *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987*. México: Ediciones ERA/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 132 pags.
- (1992b), "Las asociaciones empresariales mexicanas y la apertura externa". *LASA. XVII International Congress*, Los Angeles, California, sept. 24-27, 1992b, 20 p.
- MENDEZ, J. L., "Política industrial y política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México en el sexenio de Salinas de Gortari" en *Foro Internacional* (en prensa).
- OJEDA, M. (1991), "El cambiante contexto internacional a finales del segundo milenio" en Varios Autores: *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México, Miguel Ángel Porrúa, 325 pags., pp. 15-23.
- POLANCO G., J. M. (1990), *Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, junio, 98 p.
- PUGA, C. (1994), "Las organizaciones empresariales en la negociación del TLC" en Ricardo Tirado (Coord.): *Los empresarios ante la globalización*. México, H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 246 p., pp. 171-193.
- RODRIGUEZ G., G. (1994) "Establos de resistencia, semilleros de cambio: ganaderos de leche y tecnócratas en el quehacer cotidiano de la globalización". Ponencia presentada en el *XVII Coloquio de Antropología e Historia Regionales de El Colegio de Michoacán*: "Las disputas por el México rural, transformaciones de prácticas, identidades y proyectos". Zamora, 16 a 18 de noviembre.
- ROMO, A. (1991), "El sector social frente a un tratado de libre comercio" en Varios Autores: *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México, Miguel Ángel Porrúa, 325 pags, p.306, pp. 241-283.
- TORRES, B. Y P. S. FALK (COORDS.) (1989), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*. México, El Colegio de México, 423 p.
- VEGA C., G. (Coord.) (1993), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México, El Colegio de México.
- ZABLUDOVSKY, J. (1991), "El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte" en Varios Autores: *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México, Miguel Ángel Porrúa, 325 pags., pp. 175-198.
- ZAPATA, F. (1991), "La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo en México". Seminario *Mercados de trabajo: una perspectiva comparativa, tendencias generales y cambios recientes*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 23 a 26 de octubre.

SIGLAS

ABM	: Asociación de Banqueros de México.
AMCB	: Asociación Mexicana de Casas de Bolsa.
AMIS	: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.
ANCB	: Asociación Nacional de Casas de Bolsa.
ANIERM :	Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.
ANIT	: Asociación Nacional de Industriales de la Transformación.
ANUIES	: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
APIMEX	: Asociación de Proveedores de la Industria Maquiladora de Exportación en México, se constituyó a principios de 1993.
BANCOMEXT	: Banco Nacional de Comercio Exterior.
CACINT	: Comité Asesor en Comercio Internacional.
CAMCO	: Cámara Americana de Comercio.
CANACINTRA	: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
CANACO-México	: Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
CCE	: Consejo Coordinador Empresarial, creado en 1975.
CCI	: Cámara de Comercio Internacional.
CCPC	: Confederación de Cámaras del Pequeño Comercio.
CEESP	: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
CEMAI	: Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales.
CMHN	: Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.
CNA	: Consejo Nacional Agropecuario.
CNG	: Confederación Nacional Ganadera.
CNIM	: Cámara Nacional de la Industria de la Masa, afiliada al PRI.
CNPP	: Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.
COECE	: Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior, creada en junio de 1990.
CONACEX	: Consejo Nacional para las Exportaciones.
CONAMIN	: Confederación Nacional de los Microindustriales.

CONCAMIN	:	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
CONCANACO	:	Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo.
COPARMEX	:	Confederación Patronal de la República Mexicana.
GATT	:	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés; se transformó en la Organización Mundial de Comercio a partir de 1995.
NAFIN o NAFINSA	:	Nacional Financiera, la banca mexicana de fomento económico.
PRI	:	Partido Revolucionario Institucional.
PRODEM	:	Programa de Desarrollo Empresarial.
PROMYP	:	Programa para la Micro y Pequeña Empresa.
SECOFI	:	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
TLC	:	Tratado de libre comercio de América del Norte, (NAFTA, por sus siglas en inglés: North American Free Trade Agreement; ALENA, por sus siglas en francés: Accord de Libre Échange du Nord de l'Amérique.
UNAM	:	Universidad Nacional Autónoma de México.

8 EL FONDO NACIONAL DEL CAFE Y EL ESTADO EN COLOMBIA

GABRIEL MISAS

INTRODUCCION

El café ha sido el eje central en torno al cual se ha estructurado la economía colombiana. Desde finales del siglo XIX se convirtió en el primer producto del sector agropecuario y fuente principal de divisas del país.

En torno a su cultivo, trilla, comercialización, transporte y exportación ha girado gran parte de la actividad económica del país, principalmente en la primera mitad del siglo. Así, en 1950 la participación del cultivo del café representaba el 9,7% del PIB total el 25,8% del PIB agropecuario y, en tanto aportaba el 80% de las divisas que obtenía el país por exportaciones de bienes; incluso hoy día, con una participación de sólo el 2% dentro del PIB y generando un poco menos de la quinta parte de las divisas por concepto de exportación de bienes, el sector cafetero sigue teniendo una gran incidencia en el comportamiento de la economía.

El cultivo del café ha generado una impronta irreversible sobre la economía y la sociedad colombiana. Así, por ejemplo, el proceso de poblamiento del área central, iniciado en la segunda mitad del siglo XIX, se llevó a cabo en función de la búsqueda de nuevas tierras aptas para expandir el cultivo del café. La red vial y férrea se constituyó teniendo como objetivo central el transporte del grano a los puertos de exportación. La expansión cafetera generó una estructura de poblamiento muy particular, pues, en lugar de que la población urbana se concentrara en la capital o en el principal puerto marítimo, como fue el patrón en América Latina, ésta se fue concentrando en los polos de desarrollo de las diferentes zonas cafeteras. Muchos de los poblados cafeteros —fundados a finales del siglo XIX— son hoy ciudades de más de 200 000 habitantes.

La demanda solvente y el empleo asalariado se concentraron igualmente en las zonas cafeteras, lo que explica la localización de la industria naciente, en las primeras décadas del siglo, en las áreas próximas a las zonas cafeteras (Medellín). En ellas existía una demanda creciente por bienes manufacturados, un mercado de trabajo, capitales disponibles, un sistema financiero en ciernes y una amplia gama de actividades que giraban alrededor de la producción cafetera y que se convirtieron también en los primeros promotores de actividades manufactureras.

Más tarde, la industrialización a través de la sustitución de importaciones vino a reforzar los lazos entre el sector cafetero (principal proveedor de divisas) y el naciente sector manufacturero.

I. LA CREACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE (FONC)

1. EL SURGIMIENTO DE UNA ELITE AGROEXPORTADORA

La economía colombiana tuvo grandes dificultades, a lo largo del siglo XIX, para articularse a la economía mundial. Así, las exportaciones de quina, tabaco y cochinilla, principales productos exportados por Colombia a lo largo del siglo pasado, sólo lograron articulaciones inestables durante períodos muy reducidos, pues posteriormente salían de los mercados. El tabaco, por ejemplo, sólo logró mantenerse durante 10 años en los mercados de exportación.

Dadas estas circunstancias, la capacidad importadora del país era muy reducida. El surgimiento de un nuevo producto de exportación y su consolidación en los mercados internacionales, además del concomitante y creciente ingreso de divisas, elevó en forma apreciable la capacidad importadora del país desde principios del siglo XX y, al mismo tiempo, generó grandes tensiones en el manejo y disponibilidad de las divisas obtenidas por exportación de café, especialmente entre los productores del grano, los principales usuarios (los comerciantes importadores) y el gobierno, que veía una forma fácil de incrementar sus ingresos mediante gravámenes a las exportaciones cafeteras.

La capacidad de los cafeteros para defender sus intereses, desde los inicios del siglo, fue muy grande, logrando imponer al Estado y a los comerciantes sus puntos de vista sobre el manejo cambiario y los gravámenes a las exportaciones del grano. Este poder se concentró, principalmente, en las casas exportadoras, las cuales, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo, alcanzaron una influencia sin precedentes, imponiendo sus precios de compra a los productores y rechazando al mismo tiempo cualquier ingerencia del Estado en la regulación de las exportaciones.

El desarrollo de la calicultura, a principios del siglo, había generado una situación bipolar y profundamente asimétrica. Se había formado una élite de

productores (grandes propietarios), con un gran dominio político, social y económico en las zonas cafeteras, pero con muy poca capacidad de negociación con las compañías compradoras del grano, que, en su mayor parte, eran empresas con capital extranjero, ligadas o filiales de grandes compañías torrefactoras. Estas, además de controlar los diferentes espacios de la comercialización y transporte, financiaban a los productores a través de avances en dinero y mercancías, imponiendo de esta forma sus condiciones de compra —precios y formas de pago— en mercados caracterizados por formas oligopsonicas e incluso, en muchas zonas, claramente monopsonicas.

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), creada a mediados del siglo XIX, que agrupaba a los grandes propietarios agrarios, intentó sin éxito, a través de su comité cafetero y desde los inicios de los años veinte, agrupar a los productores cafeteros para defender sus intereses, tanto frente a las compañías compradoras del grano como en relación a los productores directos, aparceros y peones, quienes luchaban por mejorar sus condiciones salariales y, en muchos casos, reivindicaban la tierra de las haciendas.

2. LA CREACION DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS (FNC) Y SU RELACION CON EL ESTADO

Las acciones emprendidas por la SAC para agrupar a los cafeteros no tuvieron mayor éxito. Sin embargo, a finales de la década de los veinte, tanto cafeteros como gobierno se preocupaban de la crisis del mercado cafetero, las oscilaciones permanentes de los precios y el vaivén de los movimientos especulativos desencadenados por las compañías compradoras, aspectos que generaban grandes tensiones en la economía, dada la importancia del sector cafetero, y le impedían a aquélla un mayor ritmo de crecimiento.

Dicha situación llevó a algunos grandes cafeteros, con apoyo del gobierno, a convocar a mediados de 1927 el II Congreso Cafetero Nacional. Durante su desarrollo se aprobó la creación de la **Federación Nacional de Cafeteros (FNC)**, entidad que agruparía a todos los productores, defendería sus intereses y propiciaría el desarrollo de la caficultura. Su creación fue apoyada por el gobierno, cuyo representante fue elegido como primer vicepresidente del Congreso y miembro del primer Comité Nacional de Cafeteros.

El gobierno, a través de su representante en el Comité Nacional de Cafeteros, consiguió que este organismo aprobara el proyecto de ley que posteriormente presentaría al Congreso Nacional sobre “Protección y Defensa del Café”. Su esencia consistía en gravar las exportaciones del grano con un impuesto de destinación específica, que sería manejado por el gremio mediante contrato entre el gobierno y la recién constituida Federación Nacional de Cafeteros, y cuyo destino sería el desarrollo de la actividad cafetera. Con el res-

paldo de la Federación Nacional de Cafeteros, el gobierno no encontró ningún obstáculo para que el Congreso Nacional aprobara dicha disposición, que se convirtió en la Ley 76 de 1927.

Esta ley marca, sin duda, un hito en las relaciones entre el Estado y los particulares agremiados. Se desarrolló en la práctica una nueva figura jurídica —la parafiscalidad—, varias décadas antes de que dicho concepto se desarrollara en la teoría jurídica. Aparte de los aspectos puramente doctrinales, el procedimiento empleado le permitió a la agremiación, desde sus inicios, contar con recursos abundantes para proseguir con sus objetivos.

3. LA CREACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE (FONC)

El desencadenamiento de la segunda guerra mundial originó una grave crisis de la caficultura. Los productores latinoamericanos del grano se vieron privados de los mercados europeos, de modo que el café destinado a esos mercados fue desviado al mercado americano, dando lugar a fenómenos de sobreoferta y la consiguiente caída de los precios.

Con miras a estabilizar los precios, los productores latinoamericanos y el gobierno de los Estados Unidos firmaron, en noviembre de 1940, el **Pacto de Cuotas**. Mediante dicho mecanismo cada país productor se comprometía a exportar hacia los Estados Unidos la cantidad fijada en el acuerdo y a retener el café excedente.

Para dar cumplimiento a lo acordado en el Pacto de Cuotas, el gobierno colombiano solicitó al Congreso facultades extraordinarias para diseñar e implementar las disposiciones legales pertinentes, autorización que le fue concedida mediante la Ley 45 del 21 de noviembre de 1940; con base en esta disposición legal, el ejecutivo expidió el Decreto Extraordinario 2078 del 22 de noviembre de 1940, por medio del cual se crea el Fondo Nacional del Café (FONC), se le fijan sus objetivos, se le asignan recursos y se atribuye su manejo y administración a la Federación Nacional de Cafeteros, para lo cual se suscribiría el respectivo contrato con el gobierno nacional.

A. Funciones del Fondo Nacional del Café

Las funciones asignadas al FONC desde su creación, a finales de 1940, se han ido refinando con el transcurso del tiempo; sin embargo, desde sus comienzos ha presentado una particularidad, una especificidad que lo diferencia de otros organismos que cumplen funciones similares, como, por ejemplo, las Cajas de Estabilización existentes en muchos países africanos. Además de ser un fondo de estabilización en el sentido clásico del término, el FONC es simultánea-

mente un fondo de fomento, de desarrollo de la caficultura y de promoción social de los caficultores y sus familias.

El decreto que lo creó formuló sus objetivos inmediatos de la siguiente manera: “Los ingresos que ingresen al Fondo Nacional del Café se aplicarán a la adquisición y demás gastos anexos a ella de las cantidades de café que sea necesario comprar como consecuencia de la perspectiva de aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras, o de la aplicación del Convenio Llegado el caso, y al servicio de las operaciones del crédito que se lleven a cabo en el mismo fin”¹.

Simultáneamente con la creación del FONC, el gobierno estableció otras medidas para regular el mercado cafetero y estabilizar la economía, dentro de las cuales se destacan:

- i) Obligación de registrar previamente toda exportación de café. Los permisos de exportación de café deberían obtenerse antes de cualquier embarque y solo tendrían una vigencia de 30 días.
- ii) Obligación de reintegrar las divisas. Se les impuso a los exportadores del grano la obligación de reintegrar el valor de las divisas obtenidas por sus ventas al exterior. Las autoridades cafeteras fijaron, para cada tipo de café, el monto mínimo de reintegro y las autoridades monetarias la tasa de cambio.
- iii) Se fijó un impuesto para todos los giros al exterior de 0,05 centavos por dólar (equivalente al 5%) con destino al FONC.
- iv) Se estableció un impuesto a los reintegros cuando éstos excedieran el precio de referencia fijado por la Federación.

B. La complejidad de los objetivos del FONC

Los sucesivos contratos entre el gobierno y la FNC para manejar el Fondo fueron ampliando sus funciones y precisando las formas de intervención. Así, en el contrato actualmente vigente, la cláusula que establece los objetivos del Fondo reza de la siguiente manera: “Cláusula Segunda: Los objetivos del Fondo Nacional del Café, establecidos por disposiciones legales vigentes, son los siguientes: a) Intervenir en el mercado cafetero interno y externo, con el fin de regular la oferta y la demanda de café y buscar la permanencia de un régimen de precios adecuados y estables, mediante el ordenamiento de la producción, de la comercialización interna y externa y la retención de los excedentes no exportables, efectuando las operaciones financieras y comerciales

1 Decreto Extraordinario 2078, artículo 9º.

necesarias al cumplimiento de tales propósitos; b) Contribuir mediante la aplicación de sus recursos al cumplimiento de los pactos internacionales que en materia de café suscriba el país; c) Fomentar programas de investigación científica, extensión, diversificación, educación, salud, cooperativismo, bienestar social, y todos aquéllos que contribuyan al fortalecimiento, desarrollo y defensa de la industria cafetera colombiana y al equilibrio social y económico de la población radicada en zonas de influencia cafetera".

En la cláusula cuarta se establece: "La Federación, como administradora del Fondo Nacional del Café, efectuará las siguientes operaciones con cargo a los recursos ordinarios del Fondo, las cuales se consideran inherentes a su manejo y administración: a) Adquirir y vender libremente el café tanto en el interior como en el exterior del país y asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de café suscritos por el Estado; b) Participar en lonjas de café y promover la creación de instrumentos que faciliten el comercio del café colombiano en ellas; c) Mantener café en consignación o en depósito en el exterior, de acuerdo con la reglamentación que dicte la Autoridad Monetaria y con la obligación de entregar su valor al Banco de la República en el momento en que reciba las divisas correspondientes; d) Atender con el producto de las exportaciones los gastos en moneda extranjera y los pagos de obligaciones externas incluidas en presupuestos que elaborará anualmente la Federación, los cuales serán sometidos a la aprobación de la Autoridad Monetaria. Los desembolsos que no hayan podido ser incluidos en los presupuestos indicados serán sometidos a la previa aprobación de un Comité integrado por el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y comunicados inmediatamente a la Autoridad Monetaria; e) Abrir, previa aprobación de la Autoridad Monetaria, créditos a favor de países extranjeros para la adquisición de café colombiano y exportar el café que se adquiriera utilizando tales créditos con la obligación de entregar su valor en divisas extranjeras al Banco de la República al vencimiento de los créditos otorgados; f) Celebrar operaciones de venta en divisas extranjeras que no sean de libre convertibilidad con sujeción a las normas cambiarias; g) Crear, adquirir, promover o apoyar empresas complementarias de la industria del café o efectuar inversiones en las mismas; h) Almacenar, en condiciones adecuadas que garanticen su conservación en buen estado, el café que adquiriera; i) Promover la renovación oportuna de las existencias de café que por sus condiciones no sean susceptibles de un prolongado almacenamiento".

En la cláusula segunda se puede apreciar la complejidad de los objetivos asignados al Fondo, que van desde la búsqueda de precios adecuados y estables a través de la intervención en los mercados hasta el desarrollo de actividades de investigación científica, pasando por una amplia gama de actividades

que propugnen el “equilibrio social y económico de la población radicada en zonas de influencia cafetera”. Igualmente amplios son los mecanismos de que dispone la FNC para cumplir dichos propósitos.

En términos generales, para desarrollar el conjunto de actividades necesarias para cumplir los objetivos fijados al Fondo se requiere:

- i) Una relación muy estrecha con el Estado, con un alto grado de coordinación de las políticas y de las actividades que uno y otro llevan a cabo en torno al café.
- ii) Amplios recursos financieros y acceso privilegiado al sistema financiero.
- iii) Una organización institucional muy amplia y compleja.

En las secciones siguientes del documento analizaremos estos aspectos, haciendo especial hincapié en los procesos de negociación entre los diferentes actores sociales que ello conlleva.

II. LA CONDUCCION DE LA POLITICA CAFETERA: UNA COMPLEJA ESTRUCTURA DE PODER

Hasta finales de los años setenta la caficultura tuvo una enorme incidencia sobre la economía colombiana, especialmente en relación a la capacidad importadora del país, que estaba determinada por la situación cafetera. Las oscilaciones en los precios del grano determinaban un mayor o menor flujo de bienes importados y, por ende, la capacidad de mantener el ritmo de acumulación de capital y la tasa de crecimiento futura.

El manejo de esta situación exigía, de una parte, un alto grado de coordinación de las autoridades cafeteras con el gobierno nacional y, de otra, un elevado nivel de legitimidad de los responsables cafeteros, para poder llevar a cabo complejas negociaciones con el gobierno sobre aspectos como la distribución del ingreso y la fijación del precio interno del café, de forma tal que se lograra cumplir, en el largo plazo, uno de los objetivos establecidos para el Fondo: precios estables y adecuados.

1. YO TE ELIJO, TU ME ELIGES

Desde sus inicios, tanto el gobierno como los grandes cafeteros estuvieron conscientes de la necesidad de manejar la política cafetera con una perspectiva de largo plazo que les permitiera alcanzar precios adecuados y estables y una expansión de la caficultura acorde con las posibilidades de colocar el grano en los mercados externos. Esto exigía que la agremiación de los cafeteros contara

con una dirección legítima, estable, capaz y fuerte, que no sucumbiera a las presiones de los productores para incrementar los precios internos pari-passu con las alzas en las cotizaciones internacionales y olvidara el papel de fondo de estabilización que se le había asignado al FONC.

Para lograr tales propósitos se diseñó una compleja forma de organización del gremio y una forma sui generis de elegir los cuerpos colegiados de dirección.

La Federación Nacional de Cafeteros cuenta hoy con aproximadamente 200 000 miembros, esto es, productores que cuentan con cédula cafetera, la cual les otorga el derecho a participar en la elección de los representantes cafeteros en las distintas instancias gremiales. Para obtener la cédula cafetera se requiere, por lo menos a nivel formal, ser productor en cantidades no inferiores a 375 kilogramos de café pergamino seco de trilla o sembrar por lo menos una hectárea de café.

A. Autoridades cafeteras

Congreso Cafetero

Es la máxima autoridad estatutaria del gremio. Se reúne cada dos años, o por convocatoria expresa del Comité Nacional de Cafeteros, y está compuesto por los delegados de los Comités Departamentales de Cafeteros, entre uno y seis delegados por cada comité, de acuerdo con el volumen de producción del respectivo Departamento. Los delegados departamentales deben ser ellos mismos caficultores.

Desde 1935 los acuerdos de los Congresos Cafeteros requieren la aprobación del Presidente de la República para ser puestos en vigencia.

La Conferencia Cafetera

Es una especie de mini-congreso que se reúne cada dos años, en los períodos en que no se realiza el Congreso Cafetero, para discutir temas de política cafetera urgentes pero que no justifican la convocatoria de un Congreso. Está conformada por un delegado por cada comité departamental.

Comité Nacional de Cafeteros

Como máxima autoridad cafetera en la práctica, es la instancia encargada de diseñar y orientar la política cafetera; constituye así el espacio por excelencia de la concertación entre los diferentes grupos para formular la política cafetera y coordinarla con la política económica. El Comité está conformado por re-

presentantes gremiales elegidos por el Congreso Cafetero y por representantes gubernamentales (Ministro de Hacienda, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Comercio Exterior, Ministro de Agricultura, Director del Departamento Nacional de Planeación). La participación gubernamental ha variado en el transcurso del tiempo, desde un delegado al inicio de su funcionamiento en la década de los veinte hasta la mitad de los miembros que tiene en la actualidad. El Comité es presidido por el Ministro de Hacienda y se requiere su voto favorable para la aprobación del presupuesto, la modificación del precio interno del café y todas aquellas decisiones que se considere que inciden sobre la política económica general.

Comités Departamentales

Compuestos por cuatro o seis miembros elegidos por dos años, ellos están encargados de orientar las inversiones y actividades de desarrollo social que propicie la Federación Nacional de Cafeteros en sus respectivos departamentos.

Comités Municipales

En cada municipio cafetero existe un comité municipal de cafeteros, integrado por cuatro o seis miembros, según el número de propiedades cafeteras de la localidad.

B. Formas de elección

Una de las características de estos comités, nombrados por períodos de dos años, es la gran estabilidad de sus miembros. Los mismos nombres suelen repetirse durante largos períodos; hay representantes en el Comité Nacional que se han desempeñado prácticamente sin interrupción por más de tres décadas.

La gran estabilidad es el resultado del sistema de elección implementado. Para los comités municipales, la mitad de sus miembros son elegidos por votación de los caficultores del municipio y la otra mitad por el respectivo comité departamental. De igual modo, el comité departamental es elegido la mitad por los comités municipales del respectivo departamento y la otra mitad por los miembros cafeteros del Comité Nacional. Los miembros no gubernamentales del Comité Nacional, a su turno, son elegidos por el Congreso Cafetero, compuesto por delegados de los comités departamentales. El gerente general es elegido, igualmente por un período de dos años, por el Congreso Cafetero de una terna presentada por el Comité Nacional de Cafeteros, requirién-

dose la aprobación de los dos tercios de sus miembros, lo cual le da de hecho un poder de veto sobre la elección del gerente al presidente de la República. Sin embargo, contrariamente a lo que podría pensarse, los diferentes gobiernos no han expresado ningún interés en cambiar la dirección de la Federación Nacional de Cafeteros. En los últimos treinta años sólo ha habido dos gerentes.

Esta estabilidad en los órganos de dirección le ha permitido a la Federación Nacional de Cafeteros desarrollar una política sistemática, con una visión de largo plazo, que ha tenido como resultado principal amortiguar los “shocks” externos que ejercen las fluctuaciones permanentes de los precios del café en los mercados internacionales sobre la economía colombiana.

Pero esa misma estabilidad ha dado lugar igualmente a una ruptura entre la élite que dirige la Federación Nacional de Cafeteros y los productores pequeños y medianos. La actual crisis de la caficultura ha puesto en evidencia tal situación. Es así como surgen nuevas asociaciones de productores y las movilizaciones y marchas de los cafeteros por mejores precios, condonación de deudas y restablecimiento de los subsidios para combatir la plaga de los cafetos, atacan indistintamente al gobierno y a la dirección de la Federación.

2. LA PARTICIPACION DEL GOBIERNO EN LOS ORGANOS DE DECISION DEL GREMIO CAFETERO

El gobierno ha aumentado paulatinamente su influencia en el seno del Comité Nacional de Cafeteros, como resultado del mayor número de representantes gubernamentales en el mismo y del poder de veto que tiene el Presidente sobre los acuerdos del Congreso Cafetero y el Ministro de Hacienda sobre muchas de las decisiones del Comité Nacional de Cafeteros, que requieren su voto favorable para poder ser aprobadas por el Comité.

Sin embargo, la simetría en el comité entre cafeteros y gobierno no es total. Mientras los primeros permanecen en el Comité durante largos períodos, son expertos en los diferentes temas cafeteros y cuentan con el apoyo directo de los especialistas de la FNC, los segundos muestran una alta rotación, los temas cafeteros son uno más entre los temas que tienen a su cargo y no cuentan, en sus respectivos ministerios, con personal especializado en asuntos cafeteros que sigan los diferentes “dossier”.

3. PARTICIPACION DE LOS CAFETEROS EN LOS ORGANISMOS DE DIRECCION DEL GOBIERNO

La coordinación de las políticas y la transmisión de información se lleva a cabo a través de la participación del gerente de la FNC en comités gubernamentales.

mentales en los cuales se dirige la política económica; de hecho, es el único miembro no gubernamental de los mismos. Hasta 1991 formó parte de la dirección del Banco Central (Banco de la República) y del Consejo Directivo de Comercio Exterior y continúa participando en el campo económico y social en el CONPES, que es la máxima instancia de la formulación de la política económica. Este cuerpo está presidido por el Presidente de la República y compuesto por los Ministros del área económica, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República (Banco Central) y el Gerente de la FNC.

III. LA CONDUCCION DE LA POLITICA CAFETERA Y LA POLITICA DE INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA: UNA TENSION PERMANENTE

1. LA BUSQUEDA DEL CONSENSO: TASA DE CAMBIO Y ASIGNACION DE DIVISAS

La política macroeconómica seguida a lo largo de cuatro décadas (1950/90) se sustentó en tres pilares: i) el control de cambios; ii) el manejo administrado del comercio exterior y iii) la fijación de las tasas de interés por parte de las autoridades monetarias. Esta arquitectura institucional tenía como propósito conciliar los intereses de los cafeteros y los empresarios industriales. Entre los generadores de divisas y sus principales utilizadores las tensiones fueron constantes y múltiples, principalmente en torno a la fijación de la tasa de cambio, el precio interno del café y, en general, el manejo de la política monetaria. Sin embargo, a través de una acción negociada entre el Estado, los cafeteros y los industriales, se fue construyendo paulatinamente un conjunto de normas y de prácticas que permitieron el mantenimiento de los ingresos reales de los productores del grano en caso de caídas en los precios internacionales y una elevación del mismo en caso de mejora apreciable de su cotización internacional, en tanto que los usuarios de divisas tenían la garantía de un manejo de la tasa de cambio sin sobresaltos (devaluaciones bruscas) y de una oferta estable y permanente, no sin tensiones y conflictos.

A. Control de cambios

El control de cambios fue una de las formas institucionales más importantes del sistema de regulación de la sustitución de importaciones. Como tal, fue una constante de la economía colombiana a lo largo de los últimos cincuenta años, hasta su eliminación a comienzos de la década de los noventa, y el mecanismo principal que permitió conciliar los intereses divergentes de cafeteros

e industriales. Mediante este mecanismo, en épocas de restricción cambiaria, —casi todo el período que va desde principios de la década de los cincuenta hasta mediados de los años sesenta— se evitaba por una parte la devaluación drástica del peso y, en consecuencia, el encarecimiento de los insumos y la maquinaria importada necesaria para sostener el proceso de sustitución de importaciones, y, por otra parte, el incremento desmesurado de los ingresos del sector agroexportador.

La premisa fundamental de esta forma de intervención radicaba en el hecho de que la demanda de la divisa era altamente inelástica al precio y, en consecuencia, una drástica devaluación del peso no reducía la demanda por importaciones, en tanto que las exportaciones, fundamentalmente bienes primarios hasta los inicios de los años ochenta, no presentaban una gran elasticidad de la oferta a la tasa de cambio. En términos del teorema Lerner-Mundell, la suma, en términos absolutos, de las elasticidades de la demanda por importaciones con respecto al precio de la divisa y la elasticidad de oferta de las exportaciones con respecto a la tasa de cambio era significativamente inferior a la unidad. En consecuencia, la devaluación no reducía de forma apreciable el volumen de importaciones ni incrementaba el valor de las exportaciones, aunque sí generaba tensiones inflacionarias.

B. Fijación del precio interno del café

Un punto nodal de la arquitectura macroeconómica es la fijación del precio interno de compra de la cosecha cafetera por parte del FONC, tarea que está a cargo del Comité Nacional de Cafeteros y que constituye una fuente permanente de tensiones entre caficultores y gobierno. Mientras los primeros, en caso de alza de las cotizaciones externas, esperan que esos mayores precios se vean reflejados en un incremento en los precios internos de compra, el gobierno tiene otras preocupaciones, como, entre otras, los efectos que dicho aumento puede generar sobre la demanda interna, ocasionando tensiones inflacionarias, su impacto sobre las finanzas del Fondo o la expansión monetaria que generaría la monetización de un mayor volumen de divisas.

La tensión entre los actores sociales involucrados en la negociación es grande; sin embargo, ella siempre puede manejarse, en razón de los límites objetivos en que deben enmarcarse las expectativas de modificación de los precios. Así, la dirigencia cafetera está consciente de que el precio interno no puede ser incrementado por encima de ciertos límites, independientemente de las variaciones externas, pues ello a mediano plazo puede originar una sobreoferta de café que no sería posible colocar en los mercados internacionales y, en consecuencia, un desequilibrio en las finanzas del Fondo. El gobierno, a su

turno, sabe que no es posible políticamente mantener constante el precio interno cuando la cotización externa se incrementa.

2. POLITICA MACROECONOMICA Y MANEJO CAFETERO

Durante los últimos 50 años y hasta el inicio de los años noventa, la política económica se estructuró en torno a dos grandes temas: i) la defensa de la producción nacional, particularmente la manufacturera y ii) el mantenimiento del ingreso real de los cafeteros. El primer objetivo se llevó a cabo a través del uso de restricciones arancelarias y para-arancelarias (licencias previas, cupos de importación, lista de bienes cuya importación estaba prohibida y otros), que otorgaban elevados niveles de protección efectiva a los productores nacionales, y el segundo, mediante el recurso del FONC y sus herramientas derivadas: la fijación del precio interno del grano y la absorción obligatoria de la cosecha cafetera.

La política macroeconómica, durante este largo período, se estructuró con los objetivos antes señalados, lo cual le dio, en cierta medida, un alto grado de inflexibilidad en su manejo y condujo la dirección económica por caminos heterodoxos, paradójicamente muy conservadores, que permitieron unos resultados más estables, una mayor tasa de crecimiento y unos niveles de inflación inferiores a los que se pueden observar en otros países de América Latina en este período.

Dados el enorme peso del sector cafetero en la economía colombiana, especialmente en la generación de divisas, la conformación de la demanda agregada y la demanda por dinero (compra de la cosecha cafetera), así como el carácter inestable y las amplias oscilaciones de los precios en los mercados externos, la política económica se diseñó para aminorar los efectos de los “shocks” externos sobre la economía colombiana, procurando en cierta medida aislar la economía local de las fluctuaciones de la economía internacional.

Así, por ejemplo, mediante el control de cambios y la fijación de una tasa de cambio flexible (establecida en 1967), las autoridades monetarias podían manejar los períodos de escasez de divisas, asociados con la caída de los precios del café, sin llevar a cabo fuertes devaluaciones que encarecían el costo de las importaciones y generaban tensiones inflacionarias, al mismo tiempo que podían incrementar los ingresos cafeteros fuera de toda proporción, con sus efectos de mediano plazo de aumentar la cosecha cafetera y, por ende, los stocks del grano y las dificultades financieras del Fondo.

La economía cafetera incidía en forma apreciable —incluso hoy día lo sigue haciendo, aunque en menor proporción— sobre la economía y, en particular, sobre:

- i) La expansión monetaria, vía la monetización de los ingresos en divisas por concepto de exportaciones y, hasta mediados de los años sesenta, por medio de emisión primaria —préstamo del Banco Central al FONC— para la compra de la cosecha cafetera.
- ii) La tasa de cambio. El precio del café en los mercados internacionales determinaba —prácticamente hasta el inicio de la década de los ochenta— la tasa de cambio, el valor del peso con respecto al dólar.
- iii) La demanda agregada. El volumen de trabajadores involucrados en la recolección, selección, trilla, transporte, comercialización y actividades conexas se convierte, de una parte, en una fuente apreciable de empleo y, de otra, en un componente importante de la demanda agregada.
- iv) Nivel de inflación. El crecimiento de la demanda agregada, como consecuencia de una mejor cotización del grano en los mercados externos, originaba tensiones inflacionarias, debido al modelo de industrialización seguido. Frente al crecimiento de la demanda se encontraba una oferta inelástica de bienes manufacturados, que, amparada en altos niveles de protección efectiva, recurría más al manejo del “mark-up” que a la ampliación de la oferta.
- v) Capacidad de acumulación de la economía. La ampliación del proceso de industrialización requería maquinaria, equipos, tecnologías e insumos importados, cuya adquisición sólo era posible en la medida que se contara con las divisas correspondientes (capacidad importadora), cuya generación recaía en buena medida, hasta entrados los años ochenta, en el sector cafetero.

La búsqueda de un patrón de desarrollo que permitiera mantener en equilibrio las posiciones relativas de actores sociales tan disímiles como son los industriales y los cafeteros exigió, de una parte, la construcción de un complejo sistema de negociación entre el Estado y estos actores, como se ha mostrado en esta sección y, de otra, la subordinación de los intereses de otros actores sociales (comerciantes, agricultores, financieros, etc) a los intereses expresados por cafeteros e industriales.

Mediante la combinación de acciones administrativas, tales como la creación de instituciones como el FONC o la sujeción del comercio de importaciones a regulaciones administrativas, y la dinámica del mercado, se lograron ritmos de crecimiento elevados en el largo plazo, estables, esto es, sin grandes oscilaciones y con menores tasas de inflación que las existentes en otros países de América Latina. Sin embargo, las bases del modelo se empezaron a erosionar desde los inicios de los años ochenta. El surgimiento de nuevos actores sociales, debido a la rápida expansión de otros sectores de la economía (construcción, servicios financieros, servicios a las personas, turis-

mo), la diversificación de las exportaciones, la diferenciación al interior del sector industrial entre productores dedicados a abastecer un mercado interno cautivo y aquéllos con vectores importantes de exportación, dio lugar al fin del consenso.

Las profundas transformaciones producidas en la economía colombiana en el período 70/90² y las modificaciones radicales que afectaron el entorno internacional llevaron a los responsables de la formulación de la política económica a introducir cambios drásticos en su conducción a partir de 1990. Se suprimieron los mecanismos para-arancelarios y se redujeron apreciablemente los aranceles, junto con eliminarse la intervención estatal en muchas actividades.

Sin embargo, la organización constitucional construida para manejar la política cafetera sigue en pie, sin mayores modificaciones. Las únicas diferencias importantes que se han presentado han sido la pérdida de capacidad negociadora por parte de los cafeteros para la fijación del precio interno del grano y de toda influencia en la fijación de la tasa de cambio.

Aunque el peso relativo de los cafeteros y de su agremiación se ha reducido y otros actores han tomado el liderazgo en la conducción de la economía y, por lo tanto, son interlocutores privilegiados del Estado, la participación del sector cafetero dentro de la economía colombiana sigue siendo importante y los mecanismos institucionales constituidos para “lograr un ingreso adecuado y estable y defender y apoyar la caficultura”, como el FONC, siguen siendo instrumentos válidos y adecuados para tales propósitos.

IV. EL FONC: LOGROS ALCANZADOS EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS

1. COMO FONDO DE ESTABILIZACION

Romper el monopolio de los intermediarios fue instrumento capital para ordenar el mercado cafetero. Esto significó crear nuevas estructuras de comercialización del grano, tanto internas como externas, y aumentar la participación en la comercialización del café. Así, la Federación Nacional de Cafeteros pasó, de comprar el 8,5% de la cosecha nacional de café en el período 1937/40, al 16,9% entre 1940 y 1957 y su participación ha fluctuado entre el 50% y 70% entre 1958 y 1994, dependiendo de la coyuntura de los precios internacionales. En períodos de precios bajos los exportadores privados se reti-

2 Para 1993 el café solo representaba el 2% del PIB y el 15% de las exportaciones.

ran del mercado y el FONC debe asumir una mayor participación en la absorción de la cosecha.

El Fondo, cumpliendo el mandato que tiene de comprar la cosecha cafetera si la estabilidad del mercado así lo requiere, y dada su capacidad operativa a través de la red de compra de Almacafé y las cooperativas productoras, puede hacer que el conjunto de la producción cafetera sea vendido al precio fijado por el Comité Nacional de Cafeteros.

Por su gran capacidad operativa y financiera, el Fondo paga todas sus compras al contado, distinguiéndose de organismos similares en países en desarrollo que no logran servir de mecanismos efectivos de estabilización, bien sea por poca capacidad operativa o por la carencia de recursos financieros.

Bajo el esquema del Pacto de Cuotas, vigente hasta la década de los ochenta, se requería que las autoridades cafeteras de los países exportadores firmantes del acuerdo se comprometieran a retener el café sobrante, esto es, la diferencia entre la respectiva cosecha y la cuota fijada en el acuerdo más su consumo interno. El FONC permitió que la retención se llevara a cabo y que Colombia fuera uno de los pocos países que cumpliera con dicho compromiso. La mayor parte de los países firmantes del pacto no pudieron cumplir las cláusulas referentes a la retención por falta de una organización institucional que la llevara a cabo.

Después de más de 50 años de funcionamiento del FONC, no hay duda alguna de que ha cumplido cabalmente su papel como Fondo de estabilización. Los ingresos de los caficultores han sido más estables de lo que podría concluirse del análisis de la evolución de las cotizaciones internacionales del grano.

2. FINANZAS DEL FONDO

El Fondo Nacional de Cafeteros, como se puede observar en el Cuadro N° 1, ha experimentado un rápido crecimiento en el último decenio. Así, su patrimonio en dólares corrientes, se ha multiplicado por cinco entre 1986 y 1994, al pasar de US \$305 millones a US \$1 410 millones y sus activos totales 8 veces, hasta alcanzar, a finales de 1994, aproximadamente los US \$ 2 000 millones.

El Fondo Nacional de Cafeteros se sitúa como la segunda empresa no financiera del país, de acuerdo al volumen de ventas, y la primera en cuanto ingresos. Además de los ingresos por venta de café al exterior, el Fondo recibe transferencias de parte del gobierno y el pago de la retención por parte de los exportadores privados y rendimientos financieros de sus inversiones, de forma tal que sus ingresos en 1994 superaron los US \$1 000 millones.

Cuadro N° 1. Fondo Nacional del Café
(Millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Ventas</i>	<i>Activo total</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>Utilidades</i>
1986	418.116	468.536	594.191	230.115
1987	230.327	476.221	367.972	15.883
1988	324.617	693.374	539.400	128.003
1989	369.266	707.008	603.464	69.678
1990	436.707	766.600	708.817	53.576
1991	524.732	940.259	808.327	54.528
1992	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1993	482.149	1.146.859	653.368	125.241
1994	753.129	1.565.277	1.128.777	365.367

Fuente: Superintendencia de Sociedades. Varias publicaciones.

n.d. no disponible.

Es la principal firma exportadora del país —aproximadamente el 50% del café vendido al exterior lo exporta el Fondo— y la segunda según patrimonio y activos totales. Es también la primera de acuerdo al volumen de utilidades percibidas —US \$447 millones en 1994— e igualmente la que presenta la mayor rentabilidad sobre activos.

Las cifras anteriores son un indicativo de la importancia del Fondo dentro de la economía colombiana y de la solidez del mismo. Esta situación contrasta con la de instituciones con fines más o menos similares, establecidas en otros países de América Latina y África, como las cajas de compensación y los fondos de estabilización de productos de exportación, que han sufrido pérdidas tan cuantiosas que han obligado a las autoridades a interrumpir sus operaciones e incluso a suprimir dichas entidades, dejando a los productores, especialmente a los más pequeños, al vaivén de las fluctuaciones de los precios internacionales de los bienes primarios.

En un estudio de la OIC, se muestra como los países en los cuales no hay mecanismos compensatorios, como el Fondo Nacional del Café, los productores reciben una proporción menor del precio internacional del respectivo producto y las fluctuaciones de sus ingresos son mucho mayores.

Sin embargo, es necesario reconocer que el manejo de cajas de compensación o fondos de estabilización de productos de exportación no es fácil. Se requiere, como condición previa, construir consensos de largo plazo, para su manejo, entre los productores, los principales usuarios de las divisas genera-

das y el Estado. La tendencia que se presenta en casi todos los países que han ensayado este tipo de mecanismos es la de incrementar los precios locales de compra al mismo ritmo que se incrementan los precios internacionales del respectivo producto y mantenerlos cuando las cotizaciones externas caen, generando la iliquidez de los fondos e induciendo déficit fiscales crecientes. Esta situación ha llevado a los organismos multilaterales de crédito —Banco Mundial y FMI— a demandar su eliminación en todos los casos en que los países se han visto forzados a adoptar políticas de ajuste estructural para poder lograr financiación externa. El Fondo Nacional del Café de Colombia parece ser la excepción a la regla, dado que la fuerte caída de los precios, a raíz de la eliminación del pacto de cuotas y la desregulación de los mercados, ha podido ser sorteada sin comprometer gravemente las finanzas del Fondo.

3. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO

El Fondo incide sobre los productores a través de tres grandes parámetros: precio interno y comercialización, financiación de su cultivo y asistencia técnica para su producción.

A. Evolución del precio interno

La pérdida sustancial de peso de las exportaciones cafeteras dentro del total de exportaciones colombianas, a partir de finales de los años ochenta, ha dado lugar a que la reducción drástica de las cotizaciones internacionales del grano no se traduzca en crisis cambiaria —como había sido la constante a lo largo del siglo— y, en consecuencia, en presiones para acelerar la devaluación del peso. A partir de 1990, la continua caída de los precios internacionales del grano ha sido acompañada de devaluaciones nominales inferiores a la mitad de la inflación interna, lo que ha dado lugar —como se observa en el Cuadro N° 2— a una caída importante —en términos reales— del precio interno de compra de la carga de café. Así, desde 1992 hasta ahora —mayo de 1995—, el precio interno, en términos reales, ha sido inferior al vigente en 1960. Esta caída en los precios ha ido acompañada de la eliminación de los subsidios que le otorgaba el Fondo a los productores para la compra de fertilizantes y para el control de las plagas de los cafetos, dado que políticas diferentes hubieran comprometido la solidez financiera del Fondo.

B. Comercialización del grano

El café es acopiado en 450 centros de propiedad de las cooperativas de caficultores y 50 grandes centros de compra y almacenaje de Almacafé, entidad

Cuadro N° 2. Precio real de la carga de café y precio internacional

Año	Precio interno ^a (Pesos/Carga de 125 kilos)	Precio externo ^b (Centavos de dólar/libra)	Tasa de cambio (pesos por dólar)	Índice de tasa de cambio real ^c
1960	45.073	0,45	6,65	nd
1965	40.326	0,47	13,50	82,6
1970	48.967	0,54	18,44	86,4
1975	43.182	0,67	30,93	86,9
1980	44.077	1,56	47,28	73,1
1985	37.493	1,48	142,31	92,4
1990	46.108	0,95	502,26	116,9
1991	45.176	0,91	633,04	106,3
1992	34.619	0,69	759,29	103,9
1993	29.113	0,72	770,35	99,3
1994	38.915	1,35	817,00	91,6

Fuente: Banco de la República, "Principales Indicadores Económicos 1923-1992" y Base de Datos, SG-EE.

a Precio interno promedio anual deflactado por el índice de precios al consumidor total ponderado. Base: Diciembre de 1988 = 100.

b Corresponde a promedios anuales.

c Desde 1965 hasta 1974 se calcula a partir de los índices de precios al por mayor de los Estados Unidos y Colombia. Desde 1975 se refiere al índice de comercio global sin café para 18 países, deflactados por precios al productor.

creada por la Federación para la compra, almacenamiento, transporte, trilla y manejo de la retención cafetera, transporte a puerto y embarque del grano. Mediante este complejo sistema de acopio y almacenamiento en las zonas productoras de café, el Fondo tiene capacidad para adquirir la totalidad de la cosecha cafetera en el momento de su salida al mercado, como lo señalan sus estatutos desde su creación. A lo largo de la última década el Fondo Nacional del Café ha comprado entre el 50% y 70% de la cosecha cafetera, dependiendo de la evolución de los precios internacionales. En períodos de rápido crecimiento de los precios externos, los exportadores particulares incrementan su participación en las ventas y, viceversa, en caso de caída las reducen.

C. Financiamiento

La financiación de la producción se lleva a cabo mediante el Banco Cafetero —propiedad del Fondo— creado en 1953 con el propósito de reforzar la labor llevada a cabo por la Caja Agraria —entidad pública en cuya capitalización el

Fondo ha jugado un papel fundamental— primordialmente en la financiación de los pequeños y medianos productores.

Igualmente, desde 1960 se creó el Fondo Rotatorio de Crédito para financiar a los pequeños caficultores y algunas obras de interés colectivo de carácter rural. Los créditos de este Fondo conllevan un importante subsidio. El Banco Cafetero maneja también otros fideicomisos para la diversificación cafetera, renovación de siembras, prefinanciación de exportaciones cafeteras, todos ellos con algún grado de subsidio que ha venido disminuyendo en el tiempo.

El conjunto de instituciones financieras asociadas al Fondo Nacional del Café, como son el Banco Cafetero, Concasa, las Compañías Agrícolas de Seguros, las Corporaciones Financieras y los almacenes generales de depósito, llevan a cabo la mayor parte de sus operaciones en actividades diferentes al sector cafetero, en condiciones similares al resto de los intermediarios financieros.

D. Asistencia técnica

El Fondo, a través de los Comités Departamentales de cafeteros y de los Comités Municipales, presta asistencia a los productores en los diferentes aspectos relacionados con la siembra, manejo, cosecha y beneficio del grano. La campaña contra la plaga de los cafetos (roya y broca) es el eje central de la asistencia técnica, que, hasta fecha reciente, le otorgaba gratuitamente a la totalidad de los cafeteros los insumos necesarios para su control.

4. COMO FONDO DE FORMACION DE LA CAFICULTURA

En este campo, el FONC ha desarrollado múltiples actividades, que clasificaremos para su estudio en: i) industrias conexas que sirven de apoyo a la caficultura; b) desarrollo científico y divulgación tecnológica; c) desarrollo social y d) otras.

A. Industrias conexas

La filosofía inicial del FONC sobre inversiones permanentes fue la de comprometer una proporción reducida de sus recursos para desarrollar ciertas actividades conexas con la industria cafetera, que fueran necesarias para el cabal desarrollo de la caficultura. Es así como a finales de los años ochenta el 15% de los activos del FONC estaban representados por inversiones permanentes, muchas de las cuales tienen poca relación, así sea indirecta, con el desarrollo

de la caficultura. Las principales inversiones son:

- i) Flota Mercante Grancolombiana. Compañía dedicada al transporte marítimo de carga, en la cual el Fondo tiene el 80% del capital. Al terminar la segunda guerra mundial, el Congreso Cafetero aprobó una resolución por medio de la cual se encargaba a la Gerencia General de la Federación Nacional de Cafeteros que iniciara las acciones pertinentes para adquirir o crear una empresa naviera, que permitiera movilizar el grano a los mercados internacionales en forma económica y oportuna. Esta acción fue respaldada por el gobierno colombiano, el cual a su turno, consiguió que los gobiernos de Ecuador y Venezuela participaran en la constitución de la compañía. Posteriormente, este último país, por presiones de los armadores americanos, decidió retirarse.
- ii) Banco Cafetero, Compañía Agrícola de Seguros, Corporación Financiera de Caldas y Corporación de Ahorro y Vivienda (Concasa). Principales vectores financieros del FONC; a través de estas compañías se financia la caficultura en el país.
- iii) Agroindustria. Una amplia variedad de empresas, originadas en las regiones cafeteras, en las cuales el Fondo participa de manera minoritaria en sus capitales, respondiendo más a las presiones locales de los comités municipales de cafeteros que a una estrategia de desarrollo agroindustrial.

B. Desarrollo científico y divulgación tecnológica

Desde la creación de la FNC, una de sus preocupaciones centrales ha sido el desarrollo tecnológico de la caficultura, para lo cual se ha dotado de una compleja organización para realizar desde investigación básica hasta investigación aplicada y difusión de sus resultados al conjunto de los cafeteros a través de una extensa red de ingenieros agrónomos y técnicos cafeteros que divulgan entre agricultores y campesinos las técnicas desarrolladas en Cenicafé y en el Laboratorio Químico del Café, los dos centros de investigación con que cuenta la FNC³.

Los principales logros en este campo han sido el descubrimiento del agente patógeno causante de la roya y la forma de controlarlo, el desarrollo de una nueva variedad de cafeto resistente a la roya (trabajo que demandó 20 años de labores al equipo de investigación), nuevas técnicas de siembra sin sombrero y sus correspondientes prácticas culturales, manejo de cuencas, refo-

3 Centros financiados totalmente con recursos del FONC.

restación y control de la erosión, mejoras apreciables en los procesos de manejo post-cosecha del café (lavado, despulpe, secado, selección y trilla), que han permitido mejorar la calidad del grano que va a los mercados internacionales. Igualmente, se han diseñado los artefactos correspondientes para estas labores y se les ha puesto a disposición de los talleres artesanales que producen maquinaria para dichas labores en las zonas cafeteras. Por otra parte, se sostiene una activa campaña en la que se enseña a los consumidores, tanto institucionales (restaurantes, hoteles) como individuales, la preparación correcta de la bebida.

Los procesos de divulgación tecnológica de la FNC y las formas organizativas para llevar a cabo la investigación agropecuaria han sido tomados como ejemplos para ser imitados por otros gremios, como los cañeros con Cenicaña, y por el gobierno nacional, que ha modificado radicalmente las formas organizativas de los institutos públicos de investigación agropecuaria y de difusión tecnológica, tratando de adaptarlos al esquema implementado por la Federación.

C. Desarrollo social

Las labores se llevan a cabo principalmente a través de los Comités Departamentales de Cafeteros y sus principales actividades han sido:

- i) De extensión y divulgación de las mejoras técnicas para el cultivo y el control de las enfermedades y plagas.
- ii) De educación, saneamiento ambiental, salud y mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.
- iii) De reforestación, defensa y protección de agua y suelos.
- iv) De diversificación y desarrollo de la economía de las zonas cafeteras.
- v) De fomento a las cooperativas de caficultores.
- vi) De progreso social y económico de las zonas cafeteras.
- vii) De desarrollo regional.

Dependiendo de las características de las diferentes regiones los comités departamentales hacen énfasis en uno y otro programa. Mientras unos dedican más atención a las vías, otros lo hacen con programas de salud o educación. Lo que es claro es que, en muchas zonas, la acción del Fondo reemplaza —en buena medida— la acción del Estado.

En forma directa o mediante la asociación con instituciones gubernamentales, el FONC ha llevado a cabo una importante labor para mejorar la calidad de vida de las zonas cafeteras. Los resultados son ampliamente satisfac-

torios, ya que las zonas cafeteras muestran mejores índices que los observados en el resto del país.

5. MANEJO DEL FONDO

Dadas la forma y las circunstancias en que se creó la FNC y se diseñó el primer contrato con el gobierno para manejar los tributos que gravaron la exportación del grano, junto a la posterior creación del FONC bajo la administración de la misma FNC, los cafeteros y la Federación pensaron que dichos recursos eran de su propiedad y no de propiedad del Estado. Fue necesaria entonces la intervención de la Corte Suprema de Justicia, instancia que determinó que el Fondo es propiedad pública y exigió una clara delimitación de los bienes del FONC y los de la FNC, lo cual se realizó con motivo de la renovación del contrato de manejo del Fondo en 1978.

No obstante la claridad jurídica existente en torno a la propiedad del Fondo, en el imaginario social de los caficultores y dirigentes regionales éste se sigue considerando como perteneciente al gremio y, en consecuencia, se considera que la participación del gobierno en el Comité Nacional de Cafeteros es una ingerencia indebida. La tensión sobre la propiedad del Fondo se

*Cuadro N° 3. Exportaciones colombianas
(Millones de US\$)*

	<i>Exportaciones de café</i>	<i>Total de exportaciones</i>	<i>Café como porcentaje del total</i>
1950	306,3	393,6	77,8
1955	487,4	596,7	81,7
1960	332,2	464,6	71,5
1965	343,9	539,1	63,8
1970	466,7	741,7	62,9
1975	671,8	1.498,0	44,8
1980	2.360,5	4.255,0	55,5
1985	1.745,5	3.916,8	44,6
1990	1.414,7	7.139,0	19,8
1992	1.258,9	7.363,0	17,1

Fuente: Hasta 1965: Banco de la República, XLV y XLVI, Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva 1968-1969. Después de 1965: Cuadro 112, pág. 173, Banco de la República: "Principales Indicadores Económicos 1923-1992".

agrava en momentos de crisis de los precios externos, cuando el precio interno no se reajusta de acuerdo a las expectativas de los caficultores.

Desde finales de la década de los años ochenta, el país vive una situación cualitativamente diferente con respecto al peso del café en la generación de divisas y en la definición de la tasa de cambio. En el pasado, la caída de los precios internacionales del grano, dada la fuerte gravitación del café en la generación de divisas, significaba crisis cambiaria, la consiguiente devaluación del peso y, por ende, un precio interno del grano mucho mayor; el crecimiento de los precios externos conllevaba, igualmente, una mejora en el precio pagado a los cafeteros por su cosecha.

Uno de los pilares de la política económica —como lo vimos en la primera parte del texto— fue la mantención del ingreso real de los cafeteros. Sin embargo, a partir del inicio de los años noventa la situación cambia radicalmente, dado que las exportaciones de café representan ahora un poco menos de la quinta parte de los ingresos por concepto de exportación de bienes, como se muestra en el Cuadro N° 3, y la caída de sus precios no tiene incidencia sobre la tasa de cambio. Así, en el momento de la caída más fuerte de los precios del grano en 1992 —los precios reales fueron los más bajos de los últimos cien años— se presentó una fuerte revaluación del peso, lo que obligó al gobierno a demandar del Comité Nacional de Cafeteros una reducción en el precio interno del grano para evitar la quiebra del Fondo, acordando que en adelante el precio se fijaría en función de las fluctuaciones externas del grano.

Se ha cerrado un ciclo en el manejo de la política cafetera, especialmente en la fijación del precio interno de compra. En adelante, los cafeteros estarán más expuestos a las oscilaciones del precio del grano en los mercados internacionales. El Fondo continuará jugando un papel importante pero, sin embargo, no tendrá la capacidad política para construir un nuevo consenso en torno a la caficultura.